



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

AÇORES – PARADIPLOMACIA E AUTONOMIA

A participação das entidades subestatais na determinação e condução da política externa dos Estados

Autor: Pedro Chaves de Faria e Castro

Orientador: Professor Doutor José Adelino Maltez

Coorientador: Professor Doutor Carlos Eduardo Pacheco Amaral

Dissertação para obtenção de grau de Mestre

Em Ciência Política

Lisboa

2015

VALORIZAMOS PESSOAS

ÍNDICE

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	V
INTRODUÇÃO	1
I PARTE	
CAPÍTULO I	
ESTADO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	
1. Estado, Região, Autarquia	5
2. Soberania, autonomia e subsidiariedade	8
3. Autonomia e relações externas	10
CAPÍTULO II	
OS AÇORES E A AUTONOMIA	
1. Da ideia de autonomia administrativa e distrital ao projecto de autonomia política e de unidade regional	15
2. A revolução de 25 de Abril de 1974 nos Açores	17
3. Autonomia e independência	20
II PARTE – A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES E AS RELAÇÕES EXTERNAS	
CAPÍTULO I	
O QUADRO POLÍTICO-NORMATIVO	
1. A Constituição da República e o Estatuto Político-administrativo	21
CAPÍTULO II	
A VIVÊNCIA CONCRETA	49
1. Os Acordos de Portugal com os Estados Unidos e a França para a concessão de facilidades nos Açores	51
2. A afirmação dos Açores na Europa	58
3. O quadro jurídico-constitucional da participação dos Açores no processo de decisão da União Europeia	66
4. A cooperação inter-regional e com órgãos de soberania estrangeiros	75
5. Os Açores e o Direito do Mar	82
CONCLUSÃO	85

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O propósito deste trabalho é explorar uma matéria que me tem perseguido quer na minha vida profissional, desde o final dos anos 80, quer na reflexão que a minha participação cívica como cidadão dos Açores me tem levado a fazer.

O tema proposto - a capacidade de participação das entidades subestatais na política externa dos Estados -, direccionado para a minha região, não tem merecido uma grande atenção da comunidade académica, face, eventualmente, à escassez de elementos de análise sintetizados. Mas este facto constitui, à partida, um desafio. Um desafio aliciante para o tipo de questões que assolam o meu pensamento.

A motivação surge da necessidade de obter respostas. Tratando-se de uma matéria que, na área da ciência política, tem evoluído de forma evidente nas últimas décadas, a influência que as regiões, como unidades subestatais, têm protagonizado junto dos respectivos Estados em matéria de política externa tem contribuído para a alteração do paradigma do Estado moderno, do Estado soberano, todo-poderoso, única entidade capaz de aceder ao diálogo político internacional.

Assim, podem efectivamente as entidades subestatais participar na determinação e condução da política externa dos Estados?

A evolução de alguns sistemas políticos tem contribuído para a clarificação desta matéria e para o aperfeiçoamento do funcionamento do próprio sistema internacional, cada vez mais complexo face à multiplicidade de actores que dele fazem parte.

Naturalmente, os Açores surgem como o objecto desta reflexão. Vivi desde a infância o processo de estabelecimento e de consolidação da autonomia política regional açoriana. Do tempo do Estado Novo, dos Governos Cívicos e das Juntas Gerais, até à recatada notícia da libertação de Abril, com algumas manifestações que não disfarçavam a desconfiança com que os açorianos ouviam o que no Terreiro do Paço se passava, tudo isto resta na minha memória como o cenário de um futuro feito pelos açorianos que, revisitando a sua história e constatando os novos tempos, teimaram em lutar pela autodeterminação, numa clara prova de identidade colectiva e de capacidade de desafiar destinos traçados de longe.

Os Açores são hoje uma região com autonomia político-administrativa. Podiam ter um estatuto semelhante ao das regiões (se as há...!) do continente português, como podiam,

igualmente, ser um Estado soberano. Se hoje os Açores são uma região com autonomia política, devem-no a um conjunto de circunstâncias que enformaram a sua história, com acontecimentos e protagonistas que, para o bem e para o mal, determinaram o actual quadro político por que se regem.

Este é um contributo para a reflexão da participação dos Açores, como região autónoma, nas relações internacionais, de forma directa ou, como estabelece o Estatuto Político-administrativo, através da participação na determinação e condução da política externa da República.

Agradeço a prontidão com que o Professor Doutor José Adelino Maltez aceitou orientar este meu trabalho, permitindo-me regressar à Casa que me licenciou para “passar a estudar sozinho”, como tantas vezes nos recordava o mestre Professor Doutor Adriano Moreira. O Professor Doutor Carlos Pacheco Amaral, que aceitou coorientar este trabalho, foi o grande responsável pelo desassossego que me fez avançar para o aprofundamento desta reflexão. Paciente com o meu atrevimento, mantém comigo longas trocas de impressões sobre o tema que agora apresento, enriquecendo os meus conhecimentos e limando as arestas de uma sensibilidade por vezes demasiado emotiva. A minha mulher, Isabel, incentivou-me desde o primeiro dia, dando-me tudo o que se pode ter para, simplesmente, seguir em frente. E os meus filhos, Miguel e Maria Francisca, deixam a este orgulhoso pai a vontade de muito mais fazer.

Dedico este trabalho à memória do Eng. Francisco Rego Costa Matos, que me ensinou a acreditar na capacidade dos açorianos se auto-governarem, sem renegarem a identidade lusitana, mas orgulhosos das suas ilhas e da criação de uma comunidade própria, onde o mar une e não separa.

INTRODUÇÃO

O século XX e, com expectável maior intensidade, o século XXI têm-nos trazido enormes transformações na forma de organização política das sociedades. A mundialização que nos foi anunciada pela chegada de Vasco da Gama à Índia é um processo imparável, sem retorno, que os povos têm vindo a assumir como forma de desenvolvimento e progresso económico e social. Se culturalmente e, principalmente, economicamente as sociedades demonstram vontade em interagir com outros espaços, o desenvolvimento científico e tecnológico dos últimos séculos veio afirmar essa interacção como uma necessidade.

Primeiro, os Estados soberanos, com os seus emissários, criaram uma teia de relações entre as várias civilizações do planeta, superando o desconhecido e reorientando o governo dos homens para a tão desejada abertura a um admirável mundo novo¹. Depois, os próprios homens, individualmente ou em associação, promoveram o encontro dos povos com fins tão diferentes como o comércio, a religião ou a ciência. Ou, tão simplesmente, a sobrevivência familiar em melhores paragens.

A organização do sistema internacional impôs naturalmente a adopção de regras com vista à sua hierarquização ou, melhor dizendo, como forma de minimizar os efeitos da sua natureza anárquica. Os Estados, individualmente ou reunidos em organizações internacionais, procuram manter o domínio das regras e do seu cumprimento, mas não podem ignorar a existência de outras entidades essenciais ao funcionamento do sistema internacional. A natureza dos regimes políticos é determinante para o reconhecimento da existência de outros elementos no sistema. E, por isso, se constata que a integração de um Estado no sistema internacional é tão mais profundo quanto o seu sistema político se aproxima de uma democracia consolidada e estável.

Os Estados são tradicionalmente os detentores da capacidade da assumpção de compromissos no sistema internacional. As principais organizações internacionais são caracterizadas pelo intergovernamentalismo e os Estados relacionam-se no plano bilateral de acordo com o princípio da reciprocidade. Deste modo, a política externa é uma

¹ Expressão subtraída ao título do livro de Aldous Huxley que, em 1932, imaginou uma sociedade que enfrenta todas as transformações resultantes desta evolução global.

prerrogativa dos Estados soberanos e as missões diplomáticas são as estruturas que vinculam os Estados no seu relacionamento bilateral ou multilateral.

Os Estados não conseguem, todavia, completar com a eficiência desejada o círculo diplomático que serve o interesse nacional, dos seus Estados federados, das suas regiões, das suas companhias privadas e das suas associações com fins diversos. Outros níveis de poder são, pois, chamados a apoiá-los e, em alguns casos, a substituí-los. Os processos de descentralização política nos Estados, que ganharam uma dinâmica própria na segunda metade do século XX, resultaram pois numa participação activa dos actores regionais no sistema internacional. Por um lado, os Estados aceitam que as suas unidades subestatais desenvolvam uma actividade, devidamente enquadrada, no relacionamento com outras entidades estrangeiras, com vista à prossecução do interesse nacional. Por outro lado, essas unidades, à medida que consolidam as suas estruturas políticas e administrativas, pugnam por estender a sua acção para além do seu território, dentro do Estado mas também fora dele, em nome dos seus interesses particulares, regionais. Falamos, assim, de diplomacia a vários níveis ou, de forma mais precisa, e de acordo com Stéphane Paquin, de paradiplomacia, definindo-se esta como uma acção que decorre de um mandato atribuído por um governo subestatal ou um executivo municipal a representantes oficiais para negociarem com actores internacionais².

Os Estados federais e os Estados regionais (mesmo que parcialmente, como é o caso de Portugal) assumem formalmente a capacidade de colaboração e participação das entidades subestatais na sua acção diplomática e, em situações pontuais, na definição da sua política externa. Para tal, têm vindo a contribuir de forma decisiva os processos de integração regional, cujo melhor exemplo é a União Europeia. Porque a existência de poderes subestatais, com competências próprias no seio dos respectivos Estados, impõe uma coordenação política alargada, considerando os vários níveis do poder, com vista à plena aplicação do princípio da subsidiariedade, elemento essencial dos sistemas políticos baseados em democracias representativas e participativas.

A capacidade de intervenção externa das regiões depende essencialmente, além do enquadramento jurídico-constitucional do Estado a que pertencem, da sua estrutura política

² Paquin, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales – Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, ed. P.I.E.-Peter Lang S.A., pág. 18. ISBN 90-5201-225-3.

e económica. O poder político regional tem que exercer essa capacidade a partir de uma vontade própria, de uma determinação fundada em princípios e objectivos bem definidos. Por um lado, a região tem que identificar o interesse da acção, justificado na relação custo-benefício. Por outro lado, tem que garantir a integração dessa acção no interesse nacional, sob pena de violar as normas constitucionais e hostilizar os órgãos de soberania responsáveis pela determinação e execução da política externa do Estado. A linha de orientação económica da região e os recursos financeiros disponíveis também são factores decisivos para uma intervenção paradiplomática, porquanto o interesse se centra nas vantagens obtidas pela interacção externa para a prossecução das políticas internas e depende, em última análise, dos meios financeiros disponíveis para o efeito.

A paradiplomacia é, nos Estados federais e regionais, um processo que se tornou comum porque contribui para o reforço da capacidade de intervenção externa dos Estados, num mundo cada vez mais integrado, e contribui para o fortalecimento e consolidação dos sistemas de descentralização política do Estado moderno, através do estabelecimento de um estado de confiança mútuo entre autoridades regionais e nacionais. E consolidando-se, assim, a aplicação do princípio da subsidiariedade, tão caro aos valores políticos contemporâneos.

I PARTE

CAPÍTULO I

ESTADO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1. Estado, Região e Autarquia

A organização política das comunidades adopta diversas formas em função de inúmeros factores. A necessidade de organizar a convivência colectiva impõe a adopção de uma hierarquia relacional, por oposição ao fenómeno natural da vontade individual que sugere uma relação anárquica. Trata-se de assegurar o cumprimento da condição humana através da partilha em sociedade e da prossecução de objectivos e de interesses comuns aos vários indivíduos que compõem uma comunidade. Conforme a proposta aristotélica, em vez de dados da natureza, os homens são seres que se vão construindo ao longo do tempo, no quadro das teias das relações sociais que desenvolvem. Paralelamente, como nem todos os indivíduos dispõem das mesmas capacidades, complementando-se na realização das tarefas comunitárias, a criação de um quadro organizacional de natureza hierárquica é a única forma de prosseguir os ditos objectivos de interesse comum.

O Estado, “uma criação da comunidade para servir a comunidade”³, surge pois “na transição do *estado de natureza* (hipotético ou não, em que os homens teriam vivido numa condição pré-social, e, por isso, pré-política, porque natural, primitiva e selvagem) para a condição perfeitamente antitética, a *societas civilis* (ou o Estado político, propriamente dito, não natural porque já civilizado e organizado politicamente).”⁴ Esta ideia instrumental do Estado sustenta, assim, a adesão dos indivíduos, constituintes da comunidade, à hierarquização da função política, permitindo desta forma vários níveis de governo. O Estado tem sido, naturalmente, o ponto de referência do exercício do poder político, do governo das comunidades, não se podendo, todavia, afirmar com precisão em que nível se coloca no plano hierárquico. Formalmente, o Estado soberano não conhece superior. Supremo no

³ Maltez, José Adelino (1991), citando Adriano Moreira. *Ensaio sobre o problema do Estado*, Tomo I, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, pág. 109.

⁴ Amaral, Carlos (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias*, Edições Afrontamento, pág. 33.

plano interno, é independente e igual no plano externo. Esta definição tradicional da natureza do Estado conhece variadíssimas correcções trazidas pela história, mas com um impacto particular a partir da segunda metade do século XX.

A organização do sistema internacional após a II Guerra Mundial trouxe efectivamente uma nova abordagem à natureza do Estado como actor das relações internacionais e à sua capacidade em se manter como independente e igual em relação aos outros elementos do sistema internacional, principalmente os outros Estados e as organizações internacionais que entretanto foram surgindo com o objectivo, não de acabar com a hierarquização do sistema internacional, mas de a redefinir.

Ao nível interno, o Estado sente a necessidade de corresponder cada vez mais aos anseios das comunidades que o compõem, sujeitas a uma crescente complexidade política que resulta da afirmação de valores que acompanham as exigências de melhoria das condições de bem-estar dos indivíduos e das comunidades, fruto da internacionalização do conhecimento. Assim, em função das características das comunidades servidas pelo Estado, nos planos político, económico, cultural, social, geográfico, etc, este adapta-se às circunstâncias requeridas para a sua própria sobrevivência, partilhando o exercício do poder político com unidades por ele criadas, em busca de um modelo mais eficiente para a satisfação das necessidades individuais e colectivas.

Surgem, então, níveis de poder que, sujeitos a um ordenamento jurídico superior, assumem as competências que o Estado aceita dispensar, em nome do princípio da subsidiariedade. Esses níveis traduzem-se nas figuras da região e da autarquia.

A autarquia – o nível de organização política mais próximo dos cidadãos -, reflete a vontade das comunidades circunscritas num território pequeno assumirem a capacidade de exercer alguns poderes, de natureza administrativa, cuja detenção por parte dos níveis mais elevados do poder seria prejudicial para os anseios e objectivos dessas comunidades. A autarquia, que é representada por dois níveis – o município e a freguesia –, é ela própria um exemplo da aplicação do princípio da subsidiariedade, tendo em conta a repartição de competências a um nível muito próximo das bases das comunidades: o indivíduo e a família.⁵

⁵ Sobre esta matéria, é significativo o disposto no Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores sobre a ilha do Corvo. O artigo 136º do referido Estatuto dispõe que “o Município da ilha do Corvo, por condicionalismos que lhe são próprios, é o titular das competências genéricas das freguesias, com as devidas adaptações, no respectivo território”. Deste modo, o território da ilha do Corvo não tem a correspondente

A região é uma realidade bastante mais complexa do que a autarquia. É o nível intermédio entre o todo poderoso Estado e a prestação autárquica ao cidadão. E é o nível de poder que encontra maiores diferenças numa perspectiva comparada, podendo assumir características de Estado federado (nos sistemas federalistas), de região com autonomia política (com diversos graus) em relação ao Estado, e de simples região administrativa, como se constata em Estados com maior pendor centralista.

A região como unidade política surge, portanto, da evolução introduzida pelo ideário liberal, pelo personalismo⁶ e pela doutrina social da Igreja, que propõem a existência de outros poderes dentro do Estado. Este é “uma comunidade de muitas outras comunidades”⁷, que aceita a redefinição e partilha das suas funções, do seu poder, sem deixar, todavia, de ser o elo de “integração, de arbitragem, e de coordenação da vida nacional”⁸.

O Estado apresenta-se assim como o todo, o conjunto das várias comunidades que se reúnem na prossecução de objectivos comuns. E é nesta perspectiva que a região é parte do Estado, é uma parcela deste que, com as suas competências, complementa as atribuições de que a função da soberania é instituída. Deste modo, o Estado tolera a assumpção de poderes normalmente seus por parte da região porque esta é entendida como uma unidade do todo, representado pelo Estado⁹.

freguesia, sendo que as suas competências são assumidas pelo nível superior de poder, o município. Trata-se do reconhecimento político da inaplicabilidade de um nível de poder face à dimensão populacional tão reduzida da ilha (cerca de 400 habitantes). Aliás, a dimensão e repartição geográfica das unidades territoriais de nível autárquico é, em todo o território português, motivo de permanente debate, levando ciclicamente à criação de novas unidades, pela secessão das já existentes, ou, pela extinção, por reagrupamento, de freguesias e municípios.

⁶ Emmanuel Mounier, fundador do personalismo, afirmava que “o Estado (...) é um instrumento ao serviço das sociedades e, através delas, contra elas se preciso for, ao serviço das pessoas. Instrumento artificial e subordinado, mas necessário”.

Em <http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/autores/franceses/mounier.htm>. Consultado em 8 de Outubro de 2014.

⁷ Maltez, José Adelino (1991). *Ensaio sobre o problema do Estado*, Tomo I, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, pág. 90.

⁸ Amaral, Carlos (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias*, Edições Afrontamento, pág. 234.

⁹ Neste sentido, é relevante a forma como o Estado espanhol se faz representar nas comunidades autónomas, através do Presidente da Comunidade (que, de acordo com o nº 1 do artigo 152º da Constituição espanhola, assegura “a suprema representação da Comunidade e a ordinária do Estado naquela” e secundado, no caso da Comunidade Autónoma das Canárias, pelo artigo 18º do Estatuto de Autonomia). Além disso, é o Presidente da Comunidade Autónoma que promulga, em nome do Rei, as leis aprovadas pelo Parlamento da Comunidade Autónoma. No caso português, bastante mais complexo e polémico, a Constituição da República prevê a existência de um Representante da República, que exerce, em versão regional, funções que competem, ao nível do Estado, ao Presidente da República. Esta figura tem, todavia, evoluído para um modelo menos interventivo, nos sucessivos processos de revisão da Constituição da República, já não representando formalmente a soberania na Região Autónoma e tendo deixado de ter competências na supervisão dos serviços do Estado na Região, como acontecia com a extinta figura do Ministro da República.

2. Soberania, autonomia e subsidiariedade

O exercício do poder pressupõe a capacidade de obrigar o outro a adoptar determinados comportamentos no seio da comunidade onde se insere. Na prática, como refere Arnold Wolfers, o poder é “a capacidade de determinar que outros façam aquilo que queremos que eles façam e não façam aquilo que não queremos que eles façam”¹⁰. O Estado tem essa capacidade, tem poder. E exerce-o de forma soberana, sem superior que o contrarie ou o reprima. Fá-lo ao nível interno, quando as comunidades que o integram estão a um nível inferior, e fá-lo ao nível externo, quando pretende – pelo menos! – igualdade em relação aos outros Estados soberanos.

O Estado exerce a sua soberania, em primeiro lugar, em relação aos seus cidadãos. Esta relação está, porém, condicionada na contemporaneidade pelo surgimento de novas comunidades, supra-estatais e infra-estatais, que garantem a execução das tarefas que o Estado não consegue assegurar. Ao nível supra-estatal, a União Europeia é o melhor exemplo deste paradigma, porquanto assumiu, numa clara trajectória federalista, poderes que pertencem originariamente aos Estados, através do princípio da atribuição.¹¹ Neste sentido, e no plano meramente formal, a capacidade soberana do Estado mantém-se porque o Estado pode reverter o que dá. A cedência de competências pode ser então entendida como temporária, dependendo da vontade do Estado em permanecer na União Europeia. Tanto assim que o Tratado de Lisboa prevê expressamente a possibilidade de abandono. No plano infra-estatal, o Estado exerce a sua soberania sobre os seus cidadãos e as comunidades que dele dependem com maior ou menor impacto político e administrativo, conforme a sua forma de organização política. Como o Estado não consegue assegurar todas as tarefas que constam do rol de obrigações que tem para com os cidadãos, no âmbito do contrato social que justifica a integração do indivíduo numa comunidade mais ampla, não

¹⁰ Dougherty, James E., Pfaltzgraff Jr., Robert (2005), citando Arnold Wolfers. *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto*, pág. 92.

¹¹ Nos termos do Tratado da União Europeia, e “em virtude do princípio da atribuição, a União actua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objectivos alcançados por estes últimos” (C.f. artigo 5º, nº 2, Tratado da União Europeia, *Jornal Oficial da União Europeia*, C 83, de 30 de Março de 2010, pág. 18). Ou seja, as competências da União Europeia são atribuídas voluntariamente pelos Estados, quando decidiram firmar o Tratado da União. Mas os Estados não podem, no quadro da União Europeia, revogar essa atribuição de competências, a menos que o façam unanimemente através de novo tratado (já que na União Europeia não existe o equivalente português da estranha figura dos limites materiais à revisão da Constituição da República), ou decidam accionar o mecanismo previsto no artigo 50º do Tratado da União Europeia, sobre a sua retirada da União.

lhe resta senão ceder competências a níveis organizacionais inferiores que, em alguns casos, se enformam de um poder político efectivo. Estamos perante a atribuição de poderes particulares dentro do Estado, corporizados por regiões que demonstram capacidade para exercer as competências requeridas à satisfação das necessidades colectivas. Este processo pode, todavia, decorrer da iniciativa das próprias comunidades regionais que, pressionando os órgãos do Estado, levam-no a ceder uma autonomia de forma mais ou menos convincente¹².

A autonomia é, portanto, um estágio do regionalismo na perspectiva de que a região, como entidade política, se substitui ao Estado nas funções que originariamente eram deste, que tudo assegurava aos seus súbditos. Falamos, pois, de uma “soberania partilhada”¹³, que assegura a própria reestruturação do Estado e a sua salvaguarda. Por isso, a inscrição do princípio da subsidiariedade neste modelo vem completar o paradigma dos vários níveis de poder que servem as comunidades, desde o nível local, autárquico, ao nível mais abrangente, integrador dos Estados soberanos. Colhendo novamente o exemplo da União Europeia, dos Estados que a compõem e das suas regiões, observamos um contexto paradoxal, porque integracionista e autonomista, movimentos que se conjugam para a prossecução dos objectivos da União¹⁴.

O princípio da subsidiariedade, tal como tem sido aplicado no âmbito da Europa comunitária, garante a integração do todo e a autonomização das partes na medida em que determina que cada nível de poder só assume as competências para as quais está mais habilitado do que outro, e quando estas não estejam expressamente atribuídas. Esta

¹² O processo de conquista da autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira que decorreu entre 1974 e 1976 é, porventura, um bom exemplo deste fenómeno. O Verão Quente de 1975 foi determinante para a percepção dos principais partidos políticos representados na Assembleia Constituinte sobre a determinação dos povos açoriano e madeirense para a vontade de seguirem a via autonomista. Tratou-se pois de uma cedência política e não um acto constitucional, premeditado, de adopção de um determinado modelo de organização político-territorial. A experiência autonómica nos Açores e na Madeira fez inverter, em poucos anos, esse sentimento, transformando-o num activo político de praticamente todos os partidos políticos na defesa do regime constitucional.

¹³ Petschen Verdaguer, Santiago (1992). *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya e Institute d’Estudis Autonòmics, pág. 239.

¹⁴ O artigo 5º, nº3, do Tratado da União Europeia dispõe que “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.” (Jornal Oficial da União Europeia, C 83, de 30 de Março de 2010, pág. 18).

perspectiva vem trazer uma nova dinâmica à organização política territorial dos Estados, que podem ver na aplicação do princípio da subsidiariedade a garantia de uma melhor racionalização do exercício do poder político, sem fazer perigar a tão importante chancela da soberania nacional. Estamos, de facto, perante uma soberania partilhada, com o objectivo único de melhor corresponder aos anseios dos indivíduos e das comunidades em que se reúnem.

3. Autonomia e relações externas

O grau de autonomia das regiões pode ser definido com base em três variáveis, suficientemente objectivas: a capacidade de legislar, o grau de autonomia financeira e a capacidade de intervenção em matéria de relações internacionais.¹⁵ A capacidade de legislar está directamente relacionada com a natureza da autonomia política, na medida em que o poder político traduz a capacidade de uma comunidade definir as regras sobre as quais a sua própria governação se rege. No mesmo sentido, a autonomia financeira também traduz a capacidade de auto-governação, mais concretamente no plano dos meios de que a comunidade autónoma dispõe para executar as regras definidas no âmbito legislativo. A conjugação destes dois factores é pois essencial para garantir a afirmação autonomista de uma região face a um poder central, distante e, por vezes, incapaz de assegurar a governação da comunidade de acordo com os anseios locais.

A capacidade de intervenção em matéria de relações internacionais é também um factor muito importante para a afirmação política regional, tendo principalmente em conta a evolução do fenómeno político nas últimas décadas, em que as fronteiras deixaram de ser barreiras intransponíveis para a interacção socio-económica dos indivíduos, levantadas para a afirmação de soberanias que encontravam no seu seio a generalidade dos meios suficientes à sobrevivência das suas comunidades.

A aproximação das comunidades nacionais, estruturadas em Estados, tem proporcionado uma crescente interdependência económica, social, cultural e até mesmo política, com consequências na política externa dos Estados.

¹⁵ Estas três variáveis são identificadas como definidoras do grau de autonomia das regiões por Jean-Didier Hache (2000), no seu artigo “*Quel statut pour les îles d’Europe?*”, publicado no livro que editou *Quel statut pour les îles d’Europe?*, L’Harmattan, págs. 33 a 39.

Como principal actor das relações internacionais, o Estado soberano vê-se envolto numa teia de parceiros no sistema internacional que determina, de acordo com a relevância de cada um, as acções da sua política externa. Esses parceiros têm as mais diversas origens, e o Estado procura, dentro das regras por ele instituídas, tirar o devido proveito da colaboração e participação dessas entidades. As regiões com autonomia política são um desses parceiros que o Estado deve considerar na construção da sua política externa. Como refere Stéphane Paquin, “do ponto de vista nacional, os Estados não devem encarar as acções internacionais das entidades subestatais como uma ameaça para a integridade da sua política estrangeira, devem antes procurar criar novas formas de colaboração, novas parcerias e uma melhor partilha de papéis nas relações internacionais”¹⁶.

É desta forma que surge a paradiplomacia como meio de intervenção externa das entidades subnacionais, quer no âmbito de um Estado federal, quer no âmbito de um Estado regional. Stéphane Paquin sugere-nos três factores que favorecem o desenvolvimento da paradiplomacia: num primeiro plano, a crise do Estado e a globalização; num segundo plano, o processo de internacionalização e de construção de blocos regionais; e, finalmente, o nacionalismo¹⁷. E, quanto à forma que a paradiplomacia pode assumir, Ivo D. Duchacek propõe-nos três linhas de negociação distintas: a paradiplomacia transfronteiriça regional, os contactos paradiplomáticos transregionais (ou macrorregionais) e a paradiplomacia global¹⁸.

A paradiplomacia resulta portanto, não só da necessidade das regiões completarem a função do Estado na perspectiva de que este se mostra cada vez mais incapaz de a tudo valer, mas também da clara intenção do poder regional afirmar a sua capacidade de intervenção junto de entidades estrangeiras com vista à obtenção de benefícios específicos, essencialmente nos planos económico e cultural. Mas também no plano político, porquanto se trata, na acção paradiplomática, de afirmar a capacidade própria do exercício das funções de poder, face ao Estado, numa deriva nacionalista, independentista, que assume uma nova forma, a protodiplomacia.

¹⁶ Paquin, Stéphane. Op. cit., pág. 28.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 34.

¹⁸ Duchacek, Ivo D. (1990) *Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, em *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, pág. 9.

A multiplicação de sistemas de organização política de natureza federal ou regional tem proporcionado um maior desenvolvimento da paradiplomacia como instrumento das relações internacionais e, paradoxalmente, tem reforçado a tendência supranacionalista que enforma o sistema internacional na contemporaneidade. A título de exemplo, as Comunidades Europeias evoluíram ao longo das décadas alterando a identificação do seu núcleo motivador para a prossecução dos seus objectivos. Se, inicialmente, a Europa comunitária era a Europa de Estados, e embora os Estados permaneçam formalmente os sujeitos constituintes da União, hoje temos uma Europa que actua mais em função de uma geografia regional do que da realidade das nações que a compõem. Sem por em causa a supremacia estatal, as instituições da União Europeia têm, todavia, adaptado o seu funcionamento à constatação da importância da existência de centros de decisão regionais que não podem ser ignorados na adopção das políticas da União e no seu processo de decisão. Para tal, muito contribuiu a criação da política regional das Comunidades Europeias, em 1975, que obrigou as instituições a planearem e a decidirem a prossecução das políticas europeias com base nessa geografia regional e não mais em função dos exclusivos interesses das capitais nacionais. As regiões com autonomia política passaram então a ser parceiros activos das instituições da União, representadas não só no Comité das Regiões, mas, em alguns casos, com uma presença afirmada no Parlamento Europeu, em virtude da capacidade que encontram em eleger cidadãos seus originários através dos respectivos círculos eleitorais nacionais¹⁹. Da mesma forma, as regiões fazem-se representar junto das

¹⁹ O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece, no seu artigo 223º, nº1, o princípio segundo o qual se estabelecem as disposições necessárias à eleição ao Parlamento Europeu: “O Parlamento Europeu elaborará um projecto destinado a estabelecer as disposições necessárias para permitir a eleição dos seus membros por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros. O Conselho, deliberando por unanimidade de acordo com um processo legislativo especial e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem, estabelece as disposições necessárias. Essas disposições entram em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais”.

Em Portugal, a lei que define o sistema eleitoral para o Parlamento Europeu é de 1987 (Lei nº 14/87, de 9 de Março). Foi alterada diversas vezes (Lei nº 4/94, de 9 de Março, Lei Orgânica nº 1/99, de 22 de Junho, Lei Orgânica nº 1/2005, de 5 de Janeiro, e Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de Novembro).

O artigo 2º da Lei nº 14/87 dispõe o seguinte: “É instituído um círculo eleitoral único, com sede em Lisboa, ao qual corresponde um só colégio eleitoral”.

Se atendermos a outros exemplos, noutros países da União Europeia, e no que respeita à mesma matéria, observamos que:

- No Reino Unido, existem 12 círculos eleitorais (Escócia, Gales, Irlanda do Norte, com um cada, e Inglaterra, com nove, divididos em regiões).

instituições europeias através de delegações estabelecidas em Bruxelas, que mantêm um diálogo permanente com as estruturas políticas e burocráticas da União.

Esta capacidade paradiplomática das regiões deve também ser vista na perspectiva da aplicação do princípio da subsidiariedade, visto tratar-se do exercício de uma competência que deve ser encarada como complementar do poder político central do Estado, mas melhor exercida ao nível regional, tendo em consideração as suas especificidades e os seus objectivos limitados. Porque a região, no exercício das suas competências políticas, está enquadrada num determinado normativismo jurídico, encimado por uma constituição que revela a soberania. Mas a região, através dos seus órgãos de governo, está também vinculada ao cumprimento do interesse regional, que resulta da interpretação da vontade política das comunidades que a compõem. Nesse sentido, é legítimo que a região procure relacionar-se com entidades estrangeiras, públicas e privadas, de âmbito local, regional,

-
- A Itália está dividida em cinco círculos eleitorais (Noroeste, Nordeste, Centro, Sul e Ilhas). A divisão dos 73 lugares pelos círculos eleitorais é feita de acordo com o princípio da proporcionalidade.
 - A Bélgica está dividida em quatro círculos eleitorais (Flandres, Valónia, Bruxelas e Região germanófona), com três colégios eleitorais (flamengos da Flandres e Bruxelas francófonos da Valónia e Bruxelas e germanófonos).
 - A França está dividida em 8 círculos eleitorais: 7 metropolitanos e um para o Ultramar (que elege 3 deputados em 74).
 - A Polónia está dividida em 13 círculos eleitorais.

Todos os restantes Estados-membros têm um único círculo eleitoral para as eleições ao Parlamento Europeu.

Nas regiões autónomas portuguesas, o momento que nos parece mais relevante na proposta concreta de criação de um círculo eleitoral para cada uma destas Regiões ao Parlamento Europeu foi no processo da revisão constitucional de 1997, através do Projecto de Revisão Constitucional nº 2/VII (Diário da Assembleia da República, II Série – A, número 27, 1º Suplemento, de 7 de Março de 1996, pág. 484-(4), cujo primeiro subscritor foi o deputado Pedro Passos Coelho. Essa proposta também constava, nessa revisão constitucional, do projecto apresentado pelos deputados do PSD/Madeira. (ver II Parte, Capítulo II, nº3).

Até hoje, os Açores têm estado representados no Parlamento Europeu por decisão política das direcções nacionais do Partido Social Democrata (PSD) e do Partido Socialista (PS). O alargamento dos poderes da Região resultante da última revisão do Estatuto Político-administrativo – e no que diz respeito ao Título VI - não é, na nossa perspectiva, uma base jurídica sólida para reivindicar a criação de círculos próprios para o PE, mas é um argumento extremamente válido para a sua defesa política. Se os órgãos de governo próprio da Região ganham o seu lugar legítimo na determinação e condução da política externa portuguesa quando estejam em causa matérias que digam respeito aos Açores, parece óbvio que Portugal não pode negar às suas regiões autónomas uma voz no órgão político principal da União, mesmo que tal não corresponda à objectividade suprema da regra da proporcionalidade. Porque, no Comité das Regiões (com apenas doze portugueses), os Açores e a Madeira lá estão por determinação da Assembleia da República.

Por seu lado, Os Tratados da União limitam-se a impor as regras que devem ser respeitadas na eleição dos deputados: por sufrágio directo universal, e processo uniforme com princípios comuns a todos os Estados-membros. Estes princípios remetem-nos essencialmente para o respeito pelo princípio da proporcionalidade. Nada obsta, portanto, que cada uma das vinte e oito eleições nacionais seja efectuada com base em mais do que um círculo eleitoral.

Além disso, se analisarmos as leis eleitorais dos outros Estados-membros, concluímos facilmente que os Estados que procuram desenvolver o regionalismo político optaram por sistemas com círculos eleitorais múltiplos. É um fenómeno que nada tem a ver com a dimensão do Estado (a população, que é a medida importante para o princípio da proporcionalidade), nem com a existência de um sistema federalista (dos Estados federais da União, só a Bélgica tem mais do que um círculo eleitoral).

nacional ou internacional, que contribuam de forma efectiva para a prossecução do interesse regional. Mas fá-lo-á, certamente, em sintonia com os órgãos do Estado competentes em matéria de política externa. Ou, pelo menos, sem a reprovação destes.

CAPÍTULO II

OS AÇORES E A AUTONOMIA

1. Da ideia de autonomia administrativa e distrital ao projecto de autonomia e de unidade regional

O fim do paradigma do Estado soberano na segunda metade do Século XX, que deixou de deter o monopólio do poder ao nível interno e ao nível externo, tem vindo a alterar o modelo de organização social e política na contemporaneidade.

Como vimos, a obtenção e o exercício de competências políticas por parte de uma unidade territorial tem características dinâmicas que a levam a pugnar por uma maior aceitação de descentralização política por parte dos órgãos de soberania do Estado. Porque o exercício de determinadas competências, consideradas elementares no âmbito da boa prática de aplicação do princípio da subsidiariedade, só se torna eficiente se acompanhado do exercício de outras competências que só indirectamente influenciam o bom governo dos interesses imediatos das comunidades locais ou regionais.

Assim tem acontecido no processo de consolidação da autonomia político-administrativa dos Açores.

A governação do arquipélago dos Açores foi sempre condicionada, desde o seu descobrimento no século XV, pela importância geoestratégica que representa para Portugal, factor determinante da projecção da sua política externa. A descoberta dos Açores representou uma oportunidade de extensão territorial da nação portuguesa, tendo em conta dois factos: Portugal é o território continental mais próximo dos Açores e o arquipélago estava despovoado à data da descoberta. Associando estes dois elementos à capacidade que Portugal detinha na época para promover a ocupação efectiva das ilhas,

desde o início se assumiu nos Açores uma afirmação insular da portugalidade, elemento congregador da nação.

Muitos foram os momentos da sua história em que os Açores serviram para a construção e afirmação da política externa portuguesa, contribuindo para o reforço da política de alianças e para a defesa do interesse nacional em períodos de conflagrações militares. O século XX viu, por exemplo, crescer o interesse das potências ocidentais na utilização dos Açores nos seus planos estratégico-militares, com particular relevo para o Reino Unido e os Estados Unidos da América.

O desenvolvimento do material bélico, que resultou das invenções tecnológicas incrementadas com a Revolução Industrial, trouxe efectivamente a guerra para o Atlântico. As duas guerras mundiais do século XX ensaiaram, de facto, a globalização da guerra, e os espaços que anteriormente, pelo seu isolamento, ficavam menos expostos àquele flagelo, passaram a ser pontos estratégicos essenciais para os beligerantes como apoio logístico para os meios navais e aéreos, limitados nas suas capacidades de aprovisionamento.

Os Açores foram, assim, um activo político muito importante para Portugal no decurso das duas guerras mundiais do século XX. Tratava-se, todavia, de matéria que, embora influenciasse a vida das comunidades insulares nas perspectivas económica, social, cultural e militar, correspondia a responsabilidades políticas centralizadas nos órgãos de soberania do Estado, detentores únicos da capacidade de definir os objectivos determinantes da acção a empreender. O processo de descentralização administrativa, encetado a partir de 1895, não ousava interferir nas matérias que tradicionalmente definiam a soberania do Estado. E a política externa era, efectivamente, uma dessas matérias.

A revolução de 25 de Abril de 1974 veio alterar significativamente o rumo da história no respeitante à capacidade das regiões insulares portuguesas passarem a deter o exercício de competências políticas próprias. O processo de afirmação da autonomia político-administrativa dos Açores, no pós 25 de Abril, passou por três fases: uma primeira, entre Abril de 1974 e Abril de 1975, dominada por movimentos políticos, criados de forma quase espontânea, que retomaram as velhas aspirações autonomistas dos açorianos no século XIX e início do século XX, não havendo, todavia, uma clarificação sobre as reais intenções de alguns deles quanto ao alcance da autonomia pretendida e à forma como deveria ser consubstanciada. Ao longo deste período, foram, entretanto, estabelecidos na região os

partidos políticos que iam surgindo ao nível nacional. Com as eleições para a Assembleia Constituinte, em 25 de Abril de 1975, inicia-se um novo período, em que os partidos políticos entretanto institucionalizados ocuparam a intervenção política em defesa da autonomia político-administrativa. Este debate fez-se essencialmente na Assembleia Constituinte, na elaboração da primeira constituição da 3ª República. Foi, todavia, um período muito influenciado, no respeitante ao que viria a ser consagrado na Constituição sobre as autonomias regionais, por movimentos, organizados e espontâneos, que actuaram nos Açores, com forte apoio popular, em prol dos ideais autonómicos – ou separatistas – e alimentados por uma forte oposição à forma como os órgãos de soberania estavam a promover o favorecimento de uma corrente ideológica, identificada com a esquerda comunista pró-soviética, em detrimento de um regime político que se identificasse com o mundo ocidental. A última fase corresponde à aprovação da Constituição da República e ao estabelecimento da autonomia político-administrativa, a partir de Abril de 1976.

A primeira fase – o período que decorreu entre a revolução e o estabelecimento da Assembleia Constituinte – foi muito importante para a afirmação da vontade insular quanto à autonomia política. A legislação em vigor sobre os distritos autónomos nos Açores tinha origem no Estado Novo, resultava da percepção ideológica que tinha sido destruída na revolução de 1974 e, portanto, não podia servir os interesses do novo regime, democrático, pluralista, e que acabara de reconhecer, embora numa perspectiva diferente, o direito à autodeterminação dos povos. Tratava-se, todavia, não só da afirmação de um princípio de natureza política, um direito político próprio de uma democracia moderna, mas também o reconhecimento da correcção de uma injustiça histórica, económica e social, para com o povo dos Açores. A percepção insular era de que os Açores detinham uma economia com potencialidades não aproveitadas, não beneficiavam devidamente das receitas geradas e, na perspectiva que nos vai ocupar, eram um instrumento altamente valioso da política externa portuguesa, cujos benefícios revertiam exclusivamente para os cofres do “Terreiro do Paço”.

A segunda fase beneficiou de forma determinante das acções empreendidas pelos movimentos locais, que acentuaram o tom irreverente face ao governo “musculado” de Vasco Gonçalves. Mas a consolidação da via democrática, após 25 de Novembro de 1975, veio permitir que a Assembleia Constituinte discutisse e aprovasse um modelo de autonomia

político-administrativa inovador, que recolheu o assentimento e a adesão dos açorianos, como seria revelado pelos processos eleitorais posteriores.

2. A Revolução de 25 de Abril de 1974 nos Açores

As notícias da revolução tinham chegado ao arquipélago através do Emissor Regional dos Açores da Emissora Nacional. A televisão só chegaria aos Açores no Verão de 1975, pelo que, no arquipélago, a leitura dos comunicados da auto-proclamada Junta de Salvação Nacional na antena da RTP não tiveram qualquer eco. Restava pois a rádio e, no dia 26 de Abril, as primeiras notícias na imprensa das cidades açorianas.

E o primeiro momento de afirmação autonómica nos Açores aconteceu precisamente no dia 26 de Abril de 1974, um dia depois da intervenção militar que levou à destituição dos órgãos de poder do Estado Novo.

Esse momento juntou um grupo de cidadãos residentes na ilha de São Miguel que, durante o Estado Novo, não tinham esquecido as velhas aspirações autonómicas que remontavam ao século XIX. Reunido na noite de 26 de Abril de 1974, o grupo, sob a liderança do Eng. Francisco José Rego Costa Matos e do Arq. Francisco Gomes de Menezes, redigiu um manifesto²⁰ intitulado “Uma opção a pôr ao povo açoreano: democracia partidária ou autodeterminação dos Açores – considerações em face do actual momento político português”. Os autores não o assinaram, o que demonstra o momento de precaridade política em que foi redigido, comprovando, todavia, a consciencialização da importância da afirmação dos princípios nele inscritos num momento histórico singular.

O documento partia de duas grandes premissas: apoio total ao Movimento das Forças Armadas no derrube do Estado Novo, e criação de um Movimento para a Autodeterminação dos Açores que, em contraposição aos partidos que rapidamente surgiram em Lisboa, iria “aglutinar todos os homens válidos que nasceram nos Açores, ou que dos Açores se afastaram por razões de ordem económica”.

²⁰<http://acoreslivres.tumblr.com/post/29256152163/movimento-para-a-autodeterminacao-do-povo>, consultado em 22.11.2013. A autenticidade e autoria do documento foi-me pessoalmente confirmada pelo Arq. Francisco Gomes de Menezes em 29 de Novembro de 2013, o único autor do documento ainda vivo.

Desde logo, nesse manifesto, foi elencado um conjunto de matérias que constituiria a base programática do movimento. Eram matérias que tinham uma preocupação marcadamente económica, no aproveitamento dos recursos dos Açores em benefício das suas populações, mas também sociais.

As propostas de natureza económica demonstravam uma clara opção de abertura dos Açores ao exterior. Em 1974, os Açores acolhiam não só o destacamento militar americano na Base Aérea das Lajes, mas também uma Estação Francesa de Medidas na ilha das Flores e instalações ao serviço da NATO, nomeadamente o Polígono de Acústica Submarina na ilha de Santa Maria. Todas estas infraestruturas deveriam ser rentabilizadas na perspectiva do interesse açoriano. Não era, todavia, em nenhum momento do documento, posta em causa a sua utilização por parte dos respectivos países e da NATO. Aliás, num ponto referente aos aeroportos, os autores propunham um estudo sobre a utilização do aeroporto de Santa Maria para fins militares, eventualmente como complemento à utilização do Polígono de Acústica Submarina por parte da NATO.

Esta foi, de facto, a primeira manifestação da vontade do povo açoriano em condicionar a utilização do arquipélago na projecção da política externa portuguesa. Porque a afirmação dos pontos acima referidos pressupunha um rumo no posicionamento de Portugal no sistema internacional, reafirmando as velhas alianças ocidentais, incluindo a participação no bloco militar ocidental: a NATO.

O PREC – Período Revolucionário Em Curso – decorreu desde Abril de 1974 até Abril de 1976, quando entrou em vigor a primeira Constituição democrática em Portugal. Foi um período de enorme indefinição política, em que as várias correntes políticas se procuraram afirmar, quer através da legalização de partidos políticos, quer através de acções mais ou menos radicais em defesa dos respectivos ideais. Nos Açores, a consciencialização de um ideário autonómico foi o ponto de encontro de várias sensibilidades políticas. Num período em que o poder político nacional foi predominantemente exercido com a influência directa dos partidos políticos de orientação comunista, qualquer iniciativa de descentralização política não obteria o aval do “Terreiro do Paço” e, conseqüentemente, teria de ser travada. Nesse sentido, realizou-se no início de 1975 – antes das primeiras eleições democráticas – a I Reunião Insular, cujo objectivo – como se depreende das respectivas conclusões – foi travar os projectos de autonomia político-administrativa que iam surgindo, por iniciativa do

Movimento para a Autonomia do Povo Açoriano (MAPA) – que corporizou o movimento iniciado pelo documento “Uma opção a pôr ao povo açoreano: democracia partidária ou autodeterminação dos Açores – considerações em face do actual momento político português”, acima referido –, do núcleo do PPD de Ponta Delgada – que havia sido fundado por João Bosco Mota Amaral – e pelo “Grupo dos Onze”, constituído na sua maioria por personalidades ligadas ao Partido Socialista e ao MDP/CDE, como era o caso do então Governador Civil do Distrito de Ponta Delgada, António Borges Coutinho²¹.

3. Autonomia e independência

O domínio da esquerda pró-soviética sobre o governo português no PREC foi visto com preocupação pelos Estados do mundo ocidental, os tradicionais aliados de Portugal. Desde logo, os Estados Unidos, que disputavam a Guerra Fria com a União Soviética, olhavam para Portugal como um aliado estratégico fundamental, face à sua posição geoestratégica. O Oceano Atlântico era uma zona de influência essencial para o futuro da NATO e os Açores representavam um ponto de apoio logístico essencial para a projecção estratégica dos Estados Unidos, não só na Europa Ocidental – vizinha do adversário soviético –, mas também no Médio Oriente e em África. Por isso, os Estados Unidos mantinham um destacamento militar importante na ilha Terceira desde a II Guerra Mundial - a base das Lajes - e não estavam preparados para dispensar aquela infraestrutura. Mas os Açores não eram, para o Ocidente, unicamente a base das Lajes. Eram um porto seguro para as frotas navais dos países aliados, um ponto de vigilância importante para as actividades atlânticas dos submarinos soviéticos e, acima de tudo, uma posição geoestratégica que nunca poderia estar em mãos erradas.

²¹ *Para uma Autonomia dos Açores*, edição do Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1979, pág. 59.

II PARTE
A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES E AS RELAÇÕES EXTERNAS
CAPÍTULO I
O QUADRO POLÍTICO-NORMATIVO

1. A Constituição da República e o Estatuto Político-administrativo

A Assembleia Constituinte

A revolução de 25 de Abril de 1974 suspendeu a Constituição de 1933, que havia vigorado durante o Estado Novo. A construção da nova República passava, pois, pela elaboração e aprovação de uma constituição que se fundasse nos princípios proclamados pela nova ordem revolucionária.

As autonomias insulares eram, para os partidos que obtiveram mais mandatos na eleição para a Assembleia Constituinte, um desses princípios.

Nas propostas apresentadas no início dos trabalhos, tanto o Partido Socialista (PS) – que obteve 116 mandatos – como o Partido Popular Democrático (PPD) – que obteve 81 mandatos –²² incluíram artigos que consagravam a autonomia regional para os Açores e para a Madeira²³. Aliás, os deputados do PPD eleitos pelos círculos eleitorais dos Açores haviam mesmo apresentado um projecto de articulado constitucional sobre as regiões autónomas

²² http://debates.parlamento.pt/r3/dac/assuntos/menu1_dac.aspx, consultado em 30.10.2013.

²³ A eleição dos deputados dos Açores à Assembleia Constituinte fez-se por círculos eleitorais correspondentes aos três distritos autónomos, tendo Angra do Heroísmo eleito dois deputados, a Horta um deputado e Ponta Delgada três deputados.

de tal maneira ousado que obteve, desde logo, a oposição dos próprios correligionários do continente. O projecto foi, então, abandonado²⁴.

Os projectos do PCP²⁵ e do CDS²⁶ também previam disposições específicas em relação aos Açores e à Madeira, embora muito limitadas no seu alcance. O projecto do PS, optando por uma fórmula igualmente minimalista, consagrava, no seu artigo 99º, que “Serão conferidas formas especiais de autonomia aos arquipélagos da Madeira e dos Açores, através de estatutos próprios a elaborar pela Assembleia Legislativa Popular”.²⁷ Por seu lado, o PPD propunha uma formulação constitucional mais desenvolvida que já deixava antever as principais linhas que iriam constar da versão final aprovada. Embora também muito simplificada em relação a esta. Assim, o artigo 8º do projecto do PPD dispunha o seguinte:

“Artigo 8º

1. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas, dotadas de estatutos político-administrativos adequados às suas condições geográficas, económicas e sociais.
2. A autonomia regional não afectará a integridade da soberania do Estado, nem a solidariedade entre as várias parcelas do território português. A República assegurará a integração das regiões no processo de desenvolvimento económico-social do País.
3. A soberania do Estado é especialmente representada, em cada uma das regiões, por um comissário da República, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, ouvida a assembleia regional competente. O comissário, assistido pelo conselho regional, superintende nas funções administrativas exercidas na região pelo Estado e coordena-as com as exercidas pela própria região. Cabe-lhe ainda a coordenação da actividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da região, dispondo para isso de competência ministerial e tendo assento no Conselho de Ministros.
4. A autonomia regional compreende:

²⁴ Fonte: entrevista com o Doutor João Bosco Mota Amaral em 13.05.2014.

²⁵ Projecto de Constituição apresentado pelo Partido Comunista Português (PCP), artigo 97º, nº 3, *Diário da Assembleia Constituinte* nº 16, de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(51)

²⁶ Projecto de Constituição apresentado pelo Partido do Centro Democrático Social (CDS), artigo 9º, *Diário da Assembleia Constituinte* nº 16, de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(3)

²⁷ Projecto de Constituição apresentado pelo Partido Socialista (PS), artigo 99º, *Diário da Assembleia Constituinte* nº 16, de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(66)

- a) A existência de uma assembleia regional, eleita por sufrágio universal, directo e secreto, e de um conselho regional perante ela responsável;
 - b) O poder de legislar, com respeito pelas normas constitucionais e pelas leis de alcance geral emanadas dos Órgãos de Soberania, sobre as matérias de interesse exclusivo da respectiva região;
 - c) Poder executivo próprio;
 - d) O poder de dispor das receitas nelas cobradas e de as afectar às despesas públicas, de acordo com a autorização votada pelas assembleias regionais, e de administrar o seu património;
 - e) O poder de tutela sobre as autarquias locais e os institutos públicos com actividades exclusivas na região;
 - f) O direito de serem consultadas pelos Órgãos de Soberania relativamente às questões de competência destes respeitantes às regiões.
5. A elaboração dos estatutos político-administrativos próprios destas regiões compete à Câmara dos Deputados, sob proposta das respectivas assembleias regionais.”²⁸

A vaguidade da proposta não permitia a elencagem das matérias sobre as quais a região assumiria competências, quer legislativas, quer executivas. Deste modo, constatamos a ausência em todos os projectos de qualquer referência à competência dos órgãos de governo próprio da região sobre matérias do âmbito da política externa.

Os trabalhos da Assembleia Constituinte decorreram com a divisão das várias matérias por comissões, competindo à 8ª Comissão elaborar uma proposta referente aos Açores e à Madeira. Presidida pelo deputado Jaime Gama, eleito pelo círculo eleitoral de Ponta Delgada, a 8ª Comissão apresentou ao plenário, em Março de 1976, um parecer no qual anexava o projecto de articulado da Constituição que regularia o regime político-administrativo próprio dos Açores e da Madeira. Este articulado é bastante mais completo e extenso que as propostas inicialmente apresentadas e já referidas. Assim, no que diz respeito aos poderes das regiões autónomas, estes já vêm elencados no artigo 3º e, em inauguração em Portugal do direito de participação de uma entidade pública territorial em matéria de política externa, a alínea l) do referido artigo dispõe que as regiões autónomas

²⁸ Projecto de Constituição apresentado pelo Partido Popular Democrático (PPD), artigo 8º, *Diário da Assembleia Constituinte* nº 16, de 24 de Julho de 1975, págs. 358-(70) e 358-(71).

têm o poder de “participar nas negociações de tratados e outros acordos internacionais que directamente lhes digam respeito”.²⁹

Este texto, tal como tantos outros, foi introduzido durante os trabalhos da Comissão por proposta dos deputados do PPD, embora essa mesma proposta, inicialmente, fosse mais longe, como referia o deputado Mota Amaral na declaração de voto que formulou perante o plenário. Mota Amaral explicava, assim, que o PPD tinha proposto o seguinte texto para a alínea I): “As regiões autónomas têm poder de participar na celebração de tratados e outros acordos internacionais que directamente lhes digam respeito e de dispor, em benefício do seu desenvolvimento, das vantagens de tipo económico e financeiro a consignar neles a título de contrapartida”. Mas esta comissão, composta por onze deputados – quatro do PS, três do PPD, dois do PCP, um do CDS e um do MDP/CDE – não aprovou, inicialmente, a consagração do conceito de contrapartida, que se revelaria, mais tarde, muito importante.

Aliás, parece evidente, da análise dos trabalhos da 8ª Comissão, a importância que teve o ambiente de diálogo gerado entre os deputados do PS, do PSD e do CDS para se ter alcançado uma proposta consensualizada. Porque, noutro registo, fizeram declarações de voto os deputados do PCP e do MDP/CDE, os quais não esconderam um grande desconforto em relação ao estatuto autonómico dos Açores e da Madeira. Na sua declaração de voto, formulada na referida sessão do plenário, o deputado Marques Pinto, do MDP/CDE, afirmava que “em concreto, discordamos de que no artigo 1º se diga que a autonomia político-administrativa dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira se fundamenta também «nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares». Não significarão tão-somente «as aspirações históricas dessas populações», a sua luta histórica de todos os explorados e a capa com que os exploradores tentam justificar e perpetuar os seus privilégios? Se assim se entender, com elas nos identificamos e de acordo estaremos com a designação de «históricas» aspirações dos Açores e da Madeira”. Mais tarde, o mesmo deputado entedia “que deve ser eliminada a alínea a) do artigo 3º, pois consideramos demasiado lata a atribuição de um poder legislativo próprio, visto que isso não se coaduna com a unidade do Estado”. Mais longe foi o deputado Vital Moreira, eleito pelo PCP, que, ao longo da sua declaração de voto, manteve uma notável distância entre as suas posições sobre a matéria e o texto proposto pela 8ª Comissão, referindo que “o projecto apresentado

²⁹ Parecer da Comissão das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, *Diário da Assembleia Constituinte* nº 122, de 19 de Março de 1976, págs. 4051 e 4052.

pela 8ª Comissão à Assembleia Constituinte contém, sob a capa e a terminologia da autonomia regional, todos os pressupostos de um Estado federado. Não falha nenhum dos elementos fundamentais caracterizadores do federalismo. Mais: em alguns aspectos – v. g. amplitude dos poderes legislativos regionais, inexistência de impostos nacionais na região – o texto ultrapassa mesmo o regime normal de um Estado federado, aproximando-se, porventura, de um regime de confederação. Importa desde logo considerar este problema: que estatuto político quer a Assembleia Constituinte atribuir aos arquipélagos? Quer manter-se fiel àquilo que aprovou no artigo 6º dos «Princípios fundamentais» - segundo o qual as ilhas constituem regiões autónomas como parte de um Estado unitário – ou quer estabelecer um regime de autênticos estados federados.”

Mesmo assim, o projecto da 8ª Comissão, submetido à votação na generalidade, foi aprovado por unanimidade.³⁰

Na discussão na especialidade, foi a deputada Maria José Sampaio, do CDS, que propôs um aditamento ao texto, entretanto também aprovado por unanimidade na especialidade, da alínea l) do artigo 3º do projecto da 8ª Comissão. O aditamento implicava acrescentar, no final do texto, o seguinte: «com vista à utilização pelas regiões do máximo dos benefícios económicos e financeiros naqueles previstos». O deputado Jaime Gama, em nome do PS, invocando que “as ilhas atlânticas, mais concretamente os Açores, têm servido, em diversas circunstâncias da história política do nosso país, para serem utilizadas como moeda de troca nas relações internacionais, sem que daí tenha resultado qualquer espécie de benefício relevante para as populações insulares”, concordou com a aditamento proposto pelo CDS e, ironicamente, mais propôs que se acrescentasse á parte final a expressão «a título de contrapartida»³¹. Ironicamente porque, na realidade, havia sido essa a fórmula que o PPD tinha proposto durante os trabalhos da Comissão e que, nessa ocasião, não tinha merecido o apoio da maioria. Esta proposta do CDS mereceu uma reacção do deputado Mota Amaral que, confortado com a reconsideração implícita do CDS e do PS em relação a essa matéria, voltou a insistir na proposta que havia sido derrotada em sede de comissão, mais explícita que a que era agora apresentada. Depreende-se do debate produzido que tanto o PS como o CDS não optaram pela via consensual, mantendo uma versão diferente da do PPD, o que

³⁰ *Diário da Assembleia Constituinte* nº 124, de 24 de Março de 1976, pág. 4109

³¹ *Diário da Assembleia Constituinte* nº 125, de 25 de Março de 1976, pág. 4150

permitiu a entrada no debate do deputado Coelho dos Santos, independente, eleito nas listas do PPD pelo círculo do Porto, que apresentou em alternativa a fórmula que viria a ser consagrada na Constituição: «nos benefícios deles decorrentes»³². Foi um recuo em relação a todas as outras propostas. E, para tal, muito contribuiu a desconfiança permanente revelada no debate pelo deputado Vital Moreira, do PCP, em relação a esta matéria: “Na realidade, nós não sabemos o que é isto de «máximos benefícios económicos e financeiros naqueles previstos». Quer dizer «todos», ou o que é que quer dizer? E se quer dizer «todos», significa isto: em contrapartida, por exemplo, pela utilização de instalações militares? Essa contrapartida é apenas uma contrapartida em relação aos sacrifícios e à utilização do território das regiões autónomas, ou implica também todo o território nacional e a República Portuguesa como tal? E se isso é assim, se as repercussões desses tratados não se limitam às regiões, por que é que os benefícios económicos hão-de resultar no seu máximo para as regiões?”³³.

O que estava aqui em causa era a existência dos tratados celebrados por Portugal com os Estados Unidos e a França com vista à concessão de facilidades com fins militares no arquipélago dos Açores. Tratava-se, portanto, da base das Lajes, na ilha Terceira, onde a força aérea americana partilhava – e partilha –, em utilização permanente, as instalações com a Força Aérea Portuguesa, na Base Aérea nº 4, e a Estação Francesa de Medidas, na ilha das Flores, onde a França dispunha, desde 1966, de meios, também permanentes, para rastrear os ensaios de lançamento de mísseis intercontinentais sobre o Atlântico.

Na verdade, a posição do Partido Comunista Português neste debate, e concretamente na discussão da alínea l) do artigo 3º do projecto da 8ª Comissão, mostrava-se coerente face ao projecto de Constituição que havia apresentado no início dos trabalhos da Assembleia Constituinte. Nesse projecto, o PCP propunha no artigo 9º, titulado “Relações internacionais”, que “Portugal faz seus e leva à prática os seguintes princípios das relações internacionais, produto e factor da luta revolucionária dos povos, da política persistente dos Estados progressistas, anti-imperialistas e pacíficos, e da acção das forças da Paz da opinião pública mundial, princípios que encontram expressão jurídica na Carta da ONU e são normas gerais de direito internacional da validade universal: [...] f) Proibição de todas as armas de destruição massiva e cessação da corrida aos armamentos, abolição das bases militares

³² *Diário da Assembleia Constituinte* nº 125, de 25 de Março de 1976, pág. 4153

³³ *Diário da Assembleia Constituinte* nº 125, de 25 de Março de 1976, pág. 4151

estrangeiras e desarmamento geral, simultâneo e controlado;”³⁴. Deste modo, a proibição de bases estrangeiras pressupunha o encerramento daquelas instalações e o consequente fim das facilidades.

Assim, o texto que ficou consagrado na Constituição sobre esta matéria foi o seguinte:

“ Artigo 229º - Poderes das regiões autónomas

1. As regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições, a definir nos respectivos estatutos:

[...]

l) Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.”³⁵

As propostas apresentadas pelos partidos políticos e os debates que suscitaram mostram com alguma clareza a intenção programática daquelas forças para a futura organização política de Portugal e, especificamente, o estatuto que seria atribuído às regiões insulares.

Portugal estava a viver um difícil processo de descolonização. E o redimensionamento territorial da nação, provocado por esse processo, não era alheio às opções programáticas dos partidos políticos. As regiões insulares tinham uma afinidade étnico-cultural com o continente que afastava qualquer comparação com as províncias ultramarinas de África. Mas os precedentes históricos resultantes do afastamento geográfico, agravado pela insularidade, e do esquecimento a que frequentemente eram votadas pelo “Terreiro do Paço”, trouxeram às gentes das ilhas atlânticas uma percepção diferente da luta pela liberdade que enformou a revolução de Abril. O fim da ditadura deveria corresponder a uma nova ordem política territorial que, fundada nos princípios da democracia participativa, consagraria o direito à autodeterminação dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Para esta percepção muito contribuíram os movimentos já referidos que surgiram nos dias seguintes à revolução. Os partidos políticos, por sua vez, à medida que se foram implantando nas ilhas, e de acordo com os seus princípios ideológicos, foram-se adaptando a

³⁴ Projecto de Constituição apresentado pelo Partido Comunista Português (PCP), artigo 97º, nº 3, *Diário da Assembleia Constituinte* nº 16, de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(39)

³⁵ Decreto de aprovação da Constituição de 10 de Abril, *Diário da República*, I Série – número 86, de 10 de Abril de 1976, págs. 765 e 766

essa percepção, e agindo em conformidade com a afirmação dos seus interesses e objectivos. Os projectos apresentados no início dos trabalhos da “Constituinte” revelaram, desde logo, os correspondentes “estados de alma”.

E, portanto, dos projectos apresentados, concluímos que o PPD foi o partido que mais rapidamente reagiu à necessidade de adoptar uma fórmula que consagrasse uma autonomia político-administrativa efectiva para as regiões insulares. Inspirado nos processos de descentralização política iniciados noutros Estados europeus nos anos subsequentes à II Guerra Mundial, e, em alguma medida, nos exemplos federalistas que ganhavam adeptos em vários continentes, o PPD acabou por ser mesmo ultrapassado pelos trabalhos da 8ª Comissão, que levariam a um texto muito mais profundo quanto ao alcance da autonomia político-administrativa³⁶. O PS e o CDS acabaram por acompanhar o PPD neste desiderato e foram essenciais para o resultado final obtido. Não deixa de ser claro também o objectivo inicial do PCP e do MDP/CDE em relação às autonomias regionais. Defenderam, ambos, ao longo dos debates e das votações, uma perspectiva centralizadora do poder político, temente da autonomia política de entidades públicas territoriais em relação aos órgãos de soberania do Estado, e, nas circunstâncias políticas vividas em 1975 e 1976, condicionaram as suas posições a uma hipotética capacidade dos arquipélagos – principalmente os Açores – optarem pela via da independência. Esse medo era reflectido nos debates, de forma clara e objectiva, pelo deputado Vital Moreira, como se depreende da intervenção feita na discussão na especialidade da alínea I) do artigo 3º da proposta da 8ª Comissão: “De proposta em proposta, de alteração em alteração, o separatismo vai levando a água ao seu moinho. Na realidade, se era má a proposta do CDS, aquela que se prepara a Assembleia para votar é pior ainda. E se o inciso «em contrapartida» poderia ser eventualmente interpretado no sentido de contrapartida aos sacrifícios suportados pela região e, portanto, significar aí uma qualificação, a sua retirada significa pura e simplesmente que tem necessariamente todos os benefícios económicos previstos em qualquer tratado que diga directamente respeito às regiões autónomas. Mesmo que diga directamente respeito também a outras partes do território nacional, ou mesmo que digam indirectamente respeito a todo o território nacional, esses benefícios serão apenas benefícios da região.

³⁶ O Doutor Mota Amaral reconhece a inspiração do projecto constitucional não só no estatuto político das ilhas italianas da Sardenha e Sicília, mas também no Título VII da Constituição Política da República Portuguesa, após a revisão de 1971. Este título consagrava uma autonomia para as províncias ultramarinas que acabou por não ser efectivada. Fonte: entrevista com o Doutor João Bosco Mota Amaral em 13.05.2014.

Queria chamar apenas a atenção dos Srs. Deputados para o sentido e para o significado das consequências de um artigo destes. Pelo nosso lado, assumimos as nossas responsabilidades e vamos votar decisivamente contra tal proposta”³⁷.

O Estatuto Político-administrativo provisório

Encerrados os trabalhos da Assembleia Constituinte e aprovada a Constituição da 3ª República, era necessário dar corpo às novas disposições constitucionais, que vigoraram a partir de 25 de Abril de 1976.

Assim, competiria ao Governo aprovar estatutos provisórios³⁸ para as regiões autónomas que se manteriam em vigor até a aprovação dos estatutos definitivos, nos termos do artigo 228º da Constituição³⁹.

Depois de alguns incidentes processuais e políticos, relatados pelo deputado António Maria Mendes no debate que precedeu a aprovação do primeiro estatuto definitivo na Assembleia da República, em 1980, e citando o Dr. Álvaro Monjardino⁴⁰, o Estatuto Político Administrativo Provisório da Região Autónoma dos Açores entrou em vigor em 30 de Abril de 1976⁴¹, permitindo iniciar o processo eleitoral conducente à constituição dos órgãos de governo próprio da região: Assembleia Regional e Governo Regional.

Desde logo, o Estatuto provisório atribuiu a competência constante da alínea l) do artigo 229º da Constituição ao Governo Regional, pelo artigo 33º, alínea j)⁴², mantendo a mesma redacção do texto constitucional, embora relegando a respectiva parte final, que havia sido introduzida na discussão na especialidade aquando da aprovação da Constituição (“...,bem como nos benefícios deles decorrentes”), para o capítulo II, relativo às finanças e património: “Artigo 55º - A Região participará nos benefícios decorrentes dos tratados e

³⁷ *Diário da Assembleia Constituinte* nº 125, de 25 de março de 1976, pág. 4154

³⁸ Constituição da República Portuguesa, artigo 302º, nº 2 e 3, *Diário da República*, I Série – número 86, de 10 de Abril de 1976, pág. 774

³⁹ Constituição da República Portuguesa, artigo 228º, *Diário da República*, I Série – número 86, de 10 de Abril de 1976, pág. 765

⁴⁰ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 59, de 30 de Maio de 1980, pág. 2626

⁴¹ Decreto-Lei nº 318-B/76, de 30 de Abril, *Diário da República*, I Série – número 102, de 30 de Abril de 1976

⁴² Decreto-Lei nº 318-B/76, de 30 de Abril, *Diário da República*, I Série – número 102, de 30 de Abril de 1976, pág. 956-(7)

acordos internacionais que directamente lhe digam respeito”⁴³. Mas, passado um mês, o Governo aprovava algumas alterações ao Estatuto, que abrangeram o referido artigo 55º, acrescentando “..., incluindo os relativos às águas territoriais e zonas de domínio económico exclusivo contíguas ao arquipélago”⁴⁴.

O primeiro Estatuto definitivo

Os primeiros anos de funcionamento do regime autonómico corresponderam à instalação e consolidação dos órgãos de governo próprio. A prática autonómica permitiu a apresentação pela Assembleia Regional dos Açores de uma proposta de lei que, nos termos do artigo 228º da Constituição, seria submetida à Assembleia da República para discussão e aprovação⁴⁵.

Do Estatuto de 1980 resulta, e para as matérias sobre as quais nos estamos a debruçar, a inclusão de um novo artigo que procura garantir o exercício do direito de audição e de participação da Região em determinadas matérias da competência do Governo da República, através do estabelecimento de protocolos de colaboração permanente entre os dois governos sobre, nomeadamente, a adesão ou a integração do País em organizações económicas internacionais - uma clara referência ao processo que entretanto decorria de adesão de Portugal às Comunidades Europeias -, trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional, e benefícios decorrentes de tratados ou de acordos internacionais que digam directamente respeito à Região. Este artigo⁴⁶, votado na especialidade, obteve a aprovação de todos os partidos situados à direita do PS, inclusive, e da UDP, e a abstenção do PCP e MDP/CDE⁴⁷.

A proposta de lei da Assembleia Regional dos Açores acrescentou ainda um artigo⁴⁸ clarificador das matérias de direito internacional, geral ou comum, respeitando directamente à Região, referidas no artigo 60º (a que se reporta o parágrafo anterior), e ainda um outro que determina que o poder do Governo regional de participar nas

⁴³ Decreto-Lei nº 318-B/76, de 30 de Abril, *Diário da República*, I Série – número 102, de 30 de Abril de 1976, pág. 956-(8)

⁴⁴ Decreto-Lei nº 427-D/76, de 1 de Junho de 1976, *Diário da República*, I Série – número 128, de 1 de Junho de 1976, pág. 1232-(8)

⁴⁵ Proposta de Lei nº 300/I, Projecto de Estatuto da Região Autónoma dos Açores, *Diário da Assembleia da República*, II Série – número 37, de 26 de Março de 1980, págs. 430 a 440

⁴⁶ Artigo 60º da citada Proposta de Lei nº 300/I, *Diário da Assembleia da República*, II Série – número 37, de 26 de Março de 1980, pág. 437

⁴⁷ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 71, de 27 de Junho de 1980, pág. 3424

⁴⁸ Artigo 61º da Proposta de Lei nº 300/I, *Diário da Assembleia da República*, II Série – número 37, de 26 de Março de 1980, págs. 437 e 438

negociações de tratados e acordos internacionais que digam respeito à Região se exerce através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização⁴⁹.

O artigo 61º, que clarificava as matérias de direito internacional que respeitassem directamente à Região, foi aprovado, mas com a abstenção dos partidos políticos à esquerda do Partido Socialista, o que demonstra uma ligeira alteração de posicionamento político desses partidos (PCP, MDP/CDE e UDP) face às suas posições na Assembleia Constituinte. De facto, em 1976, o voto desses partidos era sistematicamente contrário a qualquer disposição que considerasse a presença de instalações militares estrangeiras em território nacional e a participação de Portugal em organizações internacionais de natureza militar. Ao se absterem na votação do artigo 61º, o PCP, o MDP/CDE e a UDP refreavam a sua oposição ao alinhamento internacional de Portugal com o bloco ocidental – representado pela NATO e os seus Estados-membros –, porquanto o referido artigo dispunha o seguinte:

“Constituem, designadamente, matérias de direito internacional, geral ou comum, respeitando directamente à Região, para efeitos do artigo anterior:

- a) Utilização do território regional por entidades estrangeiras, em especial para bases militares;
- b) Protocolos celebrados com a NATO e outras organizações internacionais, em especial sobre instalações de natureza militar ou paramilitar;
- c) Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia;”

Em relação ao artigo 62º, que dispunha que “a participação nas negociações de tratados e acordos internacionais que digam respeito à Região realizar-se-á através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização”, foi aprovado por unanimidade⁵⁰.

A primeira Revisão Constitucional

A consolidação do processo democrático em Portugal, a obtenção de uma maioria parlamentar estável (que viabilizava a existência de um governo de coligação formado pela Aliança Democrática) e a estabilização do relacionamento institucional entre os partidos

⁴⁹ Artigo 62º da Proposta de Lei nº 300/I, *Diário da Assembleia da República*, II Série – número 37, de 26 de Março de 1980, pág. 438

⁵⁰ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 71, de 27 de Junho de 1980, pág. 3425

políticos com maior expressão eleitoral, permitiu avançar para um processo de revisão constitucional.

O Título VI, referente às regiões autónomas, sofreu algumas alterações, sendo a inclusão de uma nova alínea o) no artigo 229º o único aspecto relevante para as matérias de que nos estamos a ocupar⁵¹. Assim, a inclusão nos poderes das regiões autónomas do poder de «participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos» foi proposta pelos deputados da ASDI (Associação Social-democrata Independente) em sede de Comissão Eventual de Revisão da Constituição, obtendo, em votação na especialidade, o voto favorável de todas as bancadas, com a excepção do PCP e MDP/CDE, que se abstiveram⁵².

A verdade é que a adopção deste preceito pela Constituição mais não era do que confirmar a prática que vinha a ser seguida sobre a matéria, sendo disso expressão a declaração de voto apresentada pelo deputado Correia de Jesus, do PSD, no final da votação: “O PSD congratula-se com a aprovação das novas alíneas do artigo 229º que acabámos de votar. Embora elas correspondam, de um modo geral, às competências que as regiões autónomas já detinham e que pacificamente vêm exercendo ao longo destes anos, temos por positiva a sua expressa constitucionalização, que consideramos de inegável alcance para a clarificação dos poderes das regiões autónomas”⁵³.

A primeira revisão do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores

A revisão constitucional de 1982 representou o fim do período de transição para a democracia pela expurga do órgão político que não tinha origem democrática, o Conselho da Revolução.

Portugal vivia um período de grandes transformações, essencialmente devido ao facto de preparar as instituições públicas e privadas para o grande desafio que entretanto havia sido proclamado pelos partidos eleitoralmente mais representativos da sociedade portuguesa: a adesão às Comunidades Europeias.

⁵¹ Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, *Diário da República*, I Série – número 227, de 30 de Setembro de 1982, pág. 3199

⁵² Proposta identificada como alínea g’’, *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 130, de 30 de Julho de 1982, pág. 5497

⁵³ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 130, de 30 de Julho de 1982, pág. 5497

Também os Açores, através dos seus órgãos de governo próprio, e no exercício das suas competências constitucionais e estatutárias, acompanharam e participaram no processo de adesão.

Tal desiderato teve consequências na primeira revisão do Estatuto definitivo, que decorreu entre 1986 e 1987, porquanto a proposta de Lei aprovada pela Assembleia Regional dos Açores contemplava a inclusão de um artigo que determinava que «a Região Autónoma dos Açores constitui um círculo eleitoral para o Parlamento Europeu»⁵⁴. Submetida à votação na generalidade, a proposta de lei foi aprovada por unanimidade⁵⁵, mas, na especialidade, a criação do referido círculo eleitoral foi rejeitada por maioria, através da apresentação de uma proposta de eliminação do artigo 11º-A da proposta de lei⁵⁶.

Assim, todos os partidos políticos representados na Assembleia da República, com a excepção do PSD – que votou a favor – rejeitavam a proposta da Assembleia Regional dos Açores. O PSD justificava a defesa da criação do círculo eleitoral da Região para o Parlamento Europeu com “a necessidade imperiosa de acautelarmos, nas instâncias comunitárias, os nossos interesses, aliás reconhecidos no Tratado de Adesão por via do nosso Estatuto Político-Administrativo, que é especial”⁵⁷. O deputado Almeida Santos, do PS, justificava a não aceitação da proposta por parte do seu partido com o facto de ser “pouco avisado” fazê-lo “no conteúdo de um estatuto político-administrativo de uma região autónoma” e fazê-lo “separadamente da contemplação dos outros círculos eleitorais”⁵⁸. Porque, na sua opinião, estava em causa a regra da proporcionalidade, “que é uma exigência indeclinável da Constituição”. Também o deputado Roberto Amaral, do PRD – Partido Renovador Democrático, no mesmo debate, não achava, “conveniente definir já nos actuais estatutos da região que este constitua um círculo eleitoral para o Parlamento Europeu”. Essa matéria deveria ser remetida para a lei eleitoral nacional para o Parlamento Europeu. Acautelava, todavia, que “não está agora em causa saber se a região deve ou não constituir

⁵⁴ Proposta de Lei nº 33/IV, *Diário da República*, II Série – número 82, de 1 de Julho de 1986, pág. 3142

⁵⁵ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 97, de 17 de Julho de 1986, pág. 3629

⁵⁶ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 97, de 17 de Julho de 1986, pág. 3654

⁵⁷ Intervenção do deputado Mário Maciel, na discussão na generalidade da Proposta de Lei nº 33/IV, *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 92, de 9 de Julho de 1986, pág. 3515

⁵⁸ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 92, de 9 de Julho de 1986, pág. 3510

um círculo eleitoral para o Parlamento Europeu, mas tão-somente razões de lógica e oportunidade”⁵⁹.

Desde então, o assunto ficou esquecido e nunca mais surgiu uma iniciativa de carácter político-legislativo com vista à consagração da criação de círculos eleitorais próprios em cada uma das regiões autónomas portuguesas.

A Revisão Constitucional de 1989

As primeiras décadas de funcionamento do sistema autonómico podem ser divididas em dois períodos, caracterizadores do desenvolvimento económico-social que os Açores registaram. Um primeiro período decorre desde a implantação da autonomia, em 1976, até à adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, e corresponde, no plano político, à criação e consolidação dos órgãos de governo próprio – a Assembleia Regional e o Governo Regional –, e, no plano económico e social, à construção das infraestruturas básicas para promover o desenvolvimento e o bem-estar das populações. O segundo período corresponde ao período da integração europeia. Este período caracteriza-se essencialmente pela adopção das políticas comunitárias e pelo aproveitamento massivo dos meios financeiros disponibilizados pela União Europeia no âmbito da sua política regional e das políticas específicas a favor das regiões ultraperiféricas.

E é neste clima de aproximação dos Açores e da Madeira à Europa que se inicia a terceira revisão da Constituição Portuguesa, em 1987.

No título referente às regiões autónomas, foi introduzida uma alínea no artigo 229º que passou a consagrar o poder das regiões autónomas de «estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa;».⁶⁰

A inclusão desta nova alínea resultou de dois projectos de lei de revisão constitucional apresentados pelo grupo parlamentar do PSD e por um grupo de deputados do PSD eleitos

⁵⁹ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 97, de 17 de Julho de 1986, pág. 3628

⁶⁰ Artigo 229º, alínea t), como resulta do ponto 11 do artigo 150º da Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho, *Diário da República*, I Série – número 155, de 8 de Julho de 1989, pág. 2734-(19)

pelo círculo eleitoral da Madeira, e que coincidiam no texto a introduzir. Assumida pela Comissão Eventual de Revisão da Constituição, a proposta foi submetida a votação, em plenário, obtendo a maioria de dois terços necessária, sendo, consequentemente, aprovada por unanimidade dos presentes⁶¹.

O debate inicial não foi, todavia, pacífico sobre esta matéria. A discussão teve como protagonistas o deputado Guilherme Silva – do PSD –, na defesa da proposta, e os deputados Jorge Lacão – do PS –, Almeida Santos – do PS, que, entretanto, presidia à sessão – e José Magalhães – do PCP –, que suscitaram inúmeras dúvidas à aprovação da mesma. Este cepticismo da esquerda parlamentar foi particularmente evidenciado pela intervenção do deputado Jorge Lacão, ainda a propósito de um poder das regiões autónomas consagrado na Constituição de 1982, e que se reportava à participação na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos, quando afirmou o seguinte: “Verifico, pois, uma participação de *jus tractum* que é, como se sabe, um dos atributos tradicionais da soberania constante na alínea u), quando esta refere a participação no processo negocial com entidades terceiras, ou seja, a participação no próprio *jus tractum* que a República teria em matéria de acordos internacionais. [...] pergunto [...] se estas vossas propostas não estariam já no domínio de um federalismo envergonhado”⁶². O deputado José Magalhães, num registo semelhante, comentou a proposta da seguinte forma: “ Quanto às ideias [...] de relacionamento internacional (em termos que podem colidir com o carácter unitário do Estado e com o facto de ser uma prerrogativa da própria República a condução das relações externas), [...] parece-nos que nada justifica e tudo desaconselha que esse passo seja dado”⁶³. E o deputado Almeida Santos parecia sintetizar esse mesmo sentimento da esquerda quanto ao alcance das propostas oriundas do PSD: “Estamos fartos de perguntar onde é que para a autonomia, em que fronteira é que para a autonomia”⁶⁴. Este novo poder, que consagrava constitucionalmente o direito das regiões autónomas se relacionarem com outras entidades estrangeiras, deixava, efectivamente, as maiores dúvidas àqueles deputados. Ainda o deputado Almeida Santos clarificava: “se a autonomia nunca pode andar para trás, temos de

⁶¹ *Diário da Assembleia da República*, I Série, número 90, de 1 de Julho de 1989, págs. 4486 e 4487

⁶² *Diário da Assembleia da República*, II Série, número 50-RC, de 24 de Outubro de 1988, pág. 1561

⁶³ *Diário da Assembleia da República*, II Série, número 50-RC, de 24 de Outubro de 1988, pág. 1564

⁶⁴ *Diário da Assembleia da República*, II Série, número 50-RC, de 24 de Outubro de 1988, pág. 1566

ser muito prudentes de cada vez que anda para a frente. Precisamente porque não tem recuo. Também o previsto na alínea x) parece inocente. Mas a possibilidade de as regiões passarem a ter alguma competência em matéria de política externa, ainda que sujeita às orientações dos órgãos de soberania, era a primeira...”. E só não concluiu a ideia porque foi interrompido por um comentário do deputado Guilherme Silva⁶⁵. Este, por sua vez, fazendo a defesa da proposta, justificou-a com a prática já existente de cooperação das regiões autónomas com outras entidades regionais estrangeiras. O deputado Guilherme Silva classificava, assim, este modelo como uma solução *sui generis* que passava pela defesa dos interesses das regiões autónomas sem que isso representasse um relacionamento paralelo de representação externa do Estado Português: “Queremos mais autonomia para valorizarmos mais e melhor o Estado Português e Portugal nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”⁶⁶. Guilherme Silva entendia que a sombra federalista que pairava sobre os partidos à esquerda do PSD não se justificava porque se tratava, na realidade, da vontade de afirmação de uma solução *sui generis*, nalguns aspectos com matizes e poderes que excedem as soluções federais e noutros com menos⁶⁷.

E, como já registámos, ao artigo 229º foi acrescentada uma alínea que estendia os poderes das regiões autónomas:

“Artigo 229º - Poderes das regiões autónomas

1. As regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:
[...]
t) Estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa;”⁶⁸

A Revisão Constitucional de 1992

Até à revisão constitucional de 1989, e desde que as autonomias político-administrativas dos Açores e da Madeira haviam sido criadas em 1976, a iniciativa sobre a evolução política da

⁶⁵ *Diário da Assembleia da República*, II Série, número 50-RC, de 24 de Outubro de 1988, pág. 1567

⁶⁶ *Diário da Assembleia da República*, II Série, número 50-RC, de 24 de Outubro de 1988, pág. 1562

⁶⁷ *Diário da Assembleia da República*, II Série, número 50-RC, de 24 de Outubro de 1988, pág. 1566

⁶⁸ *Diário da República*, I Série – número 155, de 8 de Julho de 1989, págs. 2734-(58) e 2734-(59)

autonomia regional vinha, invariavelmente, do PSD. O facto de ser o partido (enquanto ainda PPD) que tinha apresentado e defendido a versão de maior alcance político de um título para as regiões autónomas na Constituição de 1976, e ainda por vir a ser sucessivamente o partido mais votado em todas as eleições nos Açores e na Madeira – assumindo consequentemente a liderança política dos órgãos de governo próprio regionais –, justifica a ideia prevalecente na época de que o PSD era o *campeão* da autonomia.

O Partido Socialista, que havia sido o maior partido político português na primeira década da 3ª República, mas que havia perdido esse estatuto a partir de 1985, e nunca se tinha conseguido afirmar como potencial vencedor de eleições nas regiões autónomas, aparecia, no início da década de 90, com um novo fôlego político em virtude de alguns resultados eleitorais positivos que passara a obter nos Açores a partir das eleições regionais de 1988. Todavia, esses resultados ainda não lhes garantiam a possibilidade de destronar o PSD da governação regional⁶⁹. É neste quadro que o PS apresenta, no processo de revisão constitucional que decorreu em 1992 – de forma a viabilizar, no plano constitucional, a ratificação do Tratado de Maastricht – uma proposta de alteração da alínea *u*) do artigo 229º, adicionando às regiões autónomas o poder de se pronunciarem «sobre propostas de actos comunitários que lhes digam respeito». A defesa da proposta, que esteve a cargo dos deputados socialistas Alberto Costa e Martins Goulart, foi duramente criticada pelos deputados do PSD. O deputado Guilherme Silva (PSD) classificou a proposta de “desnecessária” e de “perigosa”: “É desnecessária porque a alínea *u*) do nº 1 do artigo 229º e o nº 2 do artigo 231º do actual texto constitucional já impõem a auscultação das Regiões Autónomas acerca das matérias que lhes digam respeito, não fazendo a distinção, quanto às matérias, entre as que são ou não comunitárias e, quanto aos Estados, entre os que são ou não comunitários, pelo que temos de entender, como é óbvio, que tudo isso está já incluído. É perigosa na medida em que, ao ser apresentada, inculca por si própria a ideia errada de que o actual texto constitucional não confere esses poderes às Regiões Autónomas”⁷⁰. O PSD

⁶⁹ Nas eleições regionais de 1988, nos Açores, o PS obteve 35, 48% dos votos, o que correspondeu a 22 mandatos. O PSD obteve 48,57% dos votos, correspondendo a 26 mandatos. O CDS obteve dois mandatos e a CDU um. Assim, num total de 51 mandatos, o PSD via-se, pela primeira vez na governação regional, com um único mandato de vantagem sobre a oposição, o que lhe provocou a perda da maioria absoluta quando, em 29 de Maio de 1991, um deputado do seu grupo parlamentar passou a independente. Fonte: Diário da República, I Série, número 263, de 14 de Novembro de 1988, pág. 4566-(3) e Região Autónoma dos Açores - *Diário da Assembleia Legislativa Regional*, IV legislatura, II sessão legislativa, nº 57, de 29 de Maio de 1991, pág. 6

⁷⁰ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 14, de 18 de Novembro de 1992, pág. 450

procurava, assim, desvalorizar a iniciativa do Partido Socialista, invertendo a intencionalidade da mesma. A verdade é que o deputado Martins Goulart não conseguiu ser consistente na sua defesa, mostrando mesmo falta de coerência nos argumentos invocados, quando associou o conteúdo da proposta com a necessidade de assegurar uma representatividade das regiões autónomas no recém criado Comité das Regiões: “Saliento e refiro, propositadamente, a constituição do Comité das Regiões em defesa da nossa proposta, na medida em que consideramos que a representação directa das regiões nesse órgão consultivo da Comunidade explicita o reconhecimento, pelos parceiros europeus, do direito de participação regional ao mais alto nível das instâncias comunitárias e abre caminho a que se defenda a concretização do direito de cada região autónoma portuguesa poder passar a intervir individualmente – mesmo que a título de pronúncia não vinculativa – na formulação das políticas comunitárias que as afectem de forma particular”⁷¹. Dessa inconsistência deu nota, em benefício próprio, o deputado Guilherme Silva ao anunciar que o PSD abster-se-ia na respectiva votação e os deputados das regiões autónomas, eleitos pelo PSD, fariam acompanhar essa posição de uma declaração de voto. Aí, os deputados insulares do PSD, invocando todos os argumentos aduzidos pelo deputado Guilherme Silva no debate, acrescentaram a acusação de tentativa de aproveitamento eleitoral por parte do Partido Socialista, tendo em conta que a proposta havia sido apresentada em período de campanha eleitoral para as assembleias das duas regiões autónomas⁷².

O CDS apresentou, no mesmo processo de revisão constitucional, uma proposta de alteração do nº 2 do artigo 231º que foi interpretada como tendo o mesmo objectivo e alcance da proposta do PS para a alínea u) do artigo 229º, pelo que não foi, igualmente, viabilizada. A proposta do CDS tinha o seguinte teor: «2 – Os órgãos de soberania ouvirão sempre os órgãos do governo regional relativamente às questões da sua competência ou atribuídas por tratado a instituições próprias das Comunidades Europeias e que sejam respeitantes às Regiões Autónomas».

Deste modo, o processo que levou à revisão da Constituição da República em 1992, por imposição da adaptação do quadro constitucional português ao novo tratado que havia sido assinado em Fevereiro desse ano em Maastricht pelos representantes dos então doze

⁷¹ *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 14, de 18 de Novembro de 1992, pág. 450

⁷² *Diário da Assembleia da República*, I Série – número 14, de 18 de Novembro de 1992, pág. 459

Estados-membros das Comunidades Europeias, não trouxe nenhuma alteração ao título da Constituição referente às regiões autónomas.

A Revisão Constitucional de 1997

A década de 90 foi muito marcante nos processos autonómicos regionais, desde logo devido à entrada em vigor do Tratado da União Europeia. O quadro institucional saído do Tratado de Maastricht passou a comportar um órgão de consulta do Conselho e da Comissão, representativo dos poderes regionais e locais, o Comité das Regiões⁷³. Também a consagração do princípio da subsidiariedade foi, no Tratado, um elemento muito importante para uma nova abordagem no relacionamento da União com os seus Estados-membros e as entidades públicas subestatais, no âmbito do processo de decisão⁷⁴.

Todavia, o facto mais relevante para as regiões autónomas portuguesas que, neste período, influenciava a sua participação na União Europeia era o processo de revisão dos Tratados da União Europeia, que se havia iniciado em 1995. Porque o grupo de regiões insulares europeias que tinham sido objecto de tratamento especial através dos programas POSEI⁷⁵ desenvolveram uma acção de lóbi junto das instituições da União Europeia e dos governos dos Estados-membros no sentido de verem consagrado no Tratado da Comunidade Europeia o princípio subjacente aos POSEI, que mais não era do que o princípio da ultraperiferia.⁷⁶

É neste ambiente que são apresentados, no processo de revisão constitucional que se iniciou em 1996, vários projectos que propõem alterações relativas às regiões autónomas.

⁷³ Artigo 4º, nº 2, do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 224, de 31 de Agosto de 1992, pág. 9

⁷⁴ Artigo 3º-B do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 224, de 31 de Agosto de 1992, pág. 9

⁷⁵ Os POSEI (Programme d' options spécifiques d' éloignement et insularité) foram instituídos em 1989 e em 1991, na sequência de uma ofensiva política de sete regiões ultraperiféricas que, com o apoio dos respectivos Estados, viram consagrada a sua situação ultraperiférica através de programas específicos que tinham por objectivo permitir uma melhor inserção no mercado interno europeu, minimizando alguns efeitos negativos resultantes da sua condição insular, do grande afastamento, da pequena superfície, do relevo e clima difíceis e da sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos. O primeiro programa, o POSEIDOM, foi instituído para os Departamentos Franceses Ultramarinos – Guadelupe, Guiana Francesa, Martinica e Reunião – pela Decisão do Conselho 89/687/CEE, de 22 de Dezembro de 1989 (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 399, de 30/12/1989, pág. 39). O segundo programa foi instituído para as ilhas Canárias, o POISECAN, pela Decisão do Conselho 91/314/CEE, de 26 de Junho de 1991 (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 171, de 29/06/1991, pág. 5). O terceiro programa foi instituído para os Açores e Madeira, o POSEIMA, pela Decisão do Conselho 91/315/CEE, de 26 de Junho de 1991 (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 171, de 29/06/1991, pág. 10).

⁷⁶ Sobre esta matéria, ver capítulo IV, 2.2.

Desde logo, um projecto apresentado por um grupo de deputados do grupo parlamentar do PSD, cujo primeiro subscritor foi o deputado Pedro Passos Coelho, propunha uma alteração ao enquadramento eleitoral para o Parlamento Europeu, criando círculos eleitorais uninominais geograficamente definidos, garantindo à partida a existência de um círculo eleitoral para cada uma das regiões autónomas⁷⁷.

O Partido Socialista, por seu lado, propôs a inclusão de uma nova alínea no artigo 9º, relativo às tarefas fundamentais do Estado, consagrando, pela primeira vez, o termo “regiões ultraperiféricas”. Concretamente, propunha o PS que a constituição passasse a definir como uma das tarefas fundamentais do Estado a garantia do desenvolvimento das regiões, tendo especialmente em conta as condições específicas das regiões ultraperiféricas⁷⁸.

O PSD, no seu projecto, propôs incluir, no artigo respeitante aos poderes das regiões autónomas, o poder destas participarem no processo de construção europeia, a par do anteriormente consagrado direito de estabelecer cooperação com outras entidades estrangeiras⁷⁹. No mesmo sentido, o já referido projecto de um grupo de deputados do PSD previa, de forma mais específica, o poder das regiões autónomas participarem nas instituições de representação regional da União Europeia e nas delegações nacionais envolvidas em processos de decisão comunitários⁸⁰. Menos ousados eram os projectos do CDS/PP e do PS sobre esta matéria, que se limitavam a retomar antigas propostas de alteração do artigo 231º, no âmbito do direito de pronúncia e de consulta por parte dos órgãos de soberania⁸¹.

Foi, no entanto, dos deputados do PSD eleitos pelo círculo eleitoral da Madeira que surgiu o projecto de revisão constitucional mais inovador no que diz respeito às autonomias regionais⁸². Invocando a própria Constituição da República, nomeadamente o artigo 231º

⁷⁷ Projecto de Revisão Constitucional nº 2/VII, *Diário da Assembleia da República*, II Série – A, número 27, 1º Suplemento, de 7 de Março de 1996, pág. 484-(4)

⁷⁸ Projecto de Revisão Constitucional nº 3/VII, *Diário da Assembleia da República*, II Série – A, número 27, 1º Suplemento, de 7 de Março de 1996, pág. 484-(16)

⁷⁹ Projecto de Revisão Constitucional nº 5/VII, *Diário da Assembleia da República*, II Série – A, número 27, 1º Suplemento, de 7 de Março de 1996, pág. 484-(57)

⁸⁰ Projecto de Revisão Constitucional nº 2/VII, *Diário da Assembleia da República*, II Série – A, número 27, 1º Suplemento, de 7 de Março de 1996, pág. 484-(8)

⁸¹ O Partido Socialista propunha, no seu projecto, trazer o até então nº 2 do artigo 231º da Constituição para o corpo do artigo 229º, com as modificações respeitantes ao direito de pronúncia por parte das regiões e ao dever de consulta por parte dos órgãos de soberania em matéria de construção da União Europeia. Tal veio efectivamente a verificar-se na conclusão desse processo de revisão constitucional.

⁸² Projecto de Revisão Constitucional nº 6/VII, *Diário da Assembleia da República*, II Série – A, número 27, 1º Suplemento, de 7 de Março de 1996, pág. 484-(61)

que refere que “os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional”, os deputados subscritores assumiram como base do seu projecto uma proposta de alteração da Constituição votada por maioria na Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

Assim, o projecto consagrava, à partida, uma importante alteração no artigo 6º da Constituição, proclamando que “o Estado Português é unitário e regional, nele se integrando os arquipélagos dos Açores e da Madeira, que constituem Estados Regionais dotados de Constituições Regionais e de órgãos de governo próprio”. Ora, esta nova perspectiva de organização política do território encerrava uma clara inspiração federalista, sem contrariar a tradição centralista de organização política do território continental português. O Estado era unitário, considerando a não existência de um processo de regionalização política do continente, mas regional, porquanto os arquipélagos dos Açores e da Madeira, que já experienciavam vinte anos de autonomia política, obtinham o estatuto de “Estado Regional”, com uma “Constituição Regional”, só subordinada à Constituição da República. À região ficava vedado unicamente o exercício do poder político, legislativo e executivo, que tradicionalmente está reservado aos órgãos de soberania. A própria representação do Estado nas regiões autónomas era, de acordo com este projecto, alterada no sentido de eliminar a figura do Ministro da República – que exercia funções de representante especial da soberania nas regiões e de representante local do governo da República – e de criar um delegado do governo da República que passaria unicamente a coordenar e a superintender as actividades dos serviços centrais do Estado. Porque a representação específica da República nas regiões autónomas feria, de acordo com os autores do projecto, a lógica da unidade nacional e da igualdade entre todos os portugueses. Ironicamente, no processo de revisão da Constituição da República seguinte, em 2004, a figura do Ministro da República foi substituída por um Representante da República que assumiu as competências de representação da soberania – assinando ou vetando os decretos regionais -, e não assumindo qualquer responsabilidade em relação aos serviços do Estado nas regiões autónomas. Tal como também constava do projecto dos deputados social-democratas liderados pelo deputado Passos Coelho, o projecto dos deputados do PSD eleitos pela Madeira propunha, com a naturalidade própria do alcance político que se pretendia obter, a

criação de um círculo eleitoral próprio para cada um dos Estados Regionais nas eleições ao Parlamento Europeu.

Este projecto não foi acolhido pela Comissão Eventual de Revisão da Constituição, pelo que, na generalidade, e concretamente em relação às matérias de participação externa dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, o texto da Constituição da República resultante do processo de revisão finalizado em 1997 só acrescentou no artigo relativo aos poderes das regiões autónomas o poder destas se pronunciarem “na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia”, e de “participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária quando estejam em causa matéria do seu interesse específico”⁸³.

Este processo de revisão constitucional foi, assim, um importante momento de afirmação autonómica das regiões insulares portuguesas. Se, politicamente, a Constituição não evoluiu substancialmente naquelas que seriam as melhores expectativas das regiões, foi, todavia, aberto um debate sobre algumas questões que perturbavam o normal relacionamento dos órgãos de governo próprio regionais e os órgãos de soberania, fruto de uma visão evolutiva da autonomia político-administrativa por parte das estruturas regionais dos partidos políticos com assento nos parlamentos nacional e regionais. Esta revisão constitucional coincide com uma alteração política importante nas regiões autónomas: se, até então, o PSD tinha dominado os órgãos de governo próprio de ambas as regiões autónomas, a partir de 1996 o Partido Socialista passou a governar nos Açores, obtendo uma maioria parlamentar relativa. Este terá sido o principal motivo para, a partir desta ocasião, o PSD/Madeira ter assumido a liderança do processo reivindicativo sobre as autonomias regionais, tendo em conta a existência de novas prioridades nos Açores, que passavam necessariamente pela afirmação política interna dos novos governantes socialistas.

A segunda Revisão do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores

É, portanto, neste clima político, de maioria relativa na Assembleia Regional dos Açores, que se procede à segunda revisão do Estatuto definitivo da Região Autónoma dos Açores. Neste

⁸³ Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro, *Diário da República*, I Série-A, nº 218, de 20/09/1997, pág. 5187.

sentido, e em matéria relevante para as relações externas, esta revisão consagra um reforço das competências da Assembleia Legislativa Regional que passa a dispor de um poder paralelo ao Governo Regional em algumas dessas matérias, nomeadamente:

- de se pronunciar, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que digam respeito à Região, bem como participar na definição das posições do Estado Português, no âmbito do processo de construção europeia, em matérias do seu interesse específico;
- de participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processo de decisão comunitária, quando estejam em causa matérias de interesse específico da Região;
- de estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa.

É necessário, todavia, fazer uma interpretação adaptativa desta inovação estatutária, no sentido de anular qualquer tentativa de sobreposição de competências entre os dois órgãos de governo próprio da região. Assim, trata-se, no fundo, de definir qual o órgão que tem competência de aprovar as orientações políticas da região – e aqui a supremacia parlamentar é evidente – e qual o órgão a quem compete executar as políticas da região, nos planos interno e externo – que, na qualidade de executivo, deverá ser o Governo Regional. Se, sobre a primeira e a terceira competências acima descritas, não parece ser difícil conjugar, sem conflitualidade, ambos os órgãos, já não se vislumbra tão fácil tal desiderato no que diz respeito à representação nas instituições regionais da União Europeia e nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária.

A proposta de Lei nº 163/VII⁸⁴ – Segunda alteração ao Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores –, que, nos termos da Constituição, tinha origem na Assembleia Legislativa Regional dos Açores, foi aprovada por unanimidade, em votação na generalidade. E o mesmo aconteceu na votação final global⁸⁵, depois de, em sede da Comissão de Assuntos

⁸⁴ Projecto de Lei nº 163/VII, Diário da Assembleia da República, II Série-A, nº 32, de 19/02/1998, pág. 647.

⁸⁵ Diário da Assembleia da República, I Série, nº 86, de 30/06/1998, pág. 3003.

Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, se ter procedido a algumas alterações, entretanto sancionadas pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores⁸⁶.

A Revisão Constitucional de 2004

Sem alterações na revisão constitucional de 2001, o artigo 227º da Constituição (Poderes das regiões autónomas) só voltaria a ser alterado na revisão constitucional de 2004. Esta revisão, que decorreu num período de maioria parlamentar suportada por uma coligação entre PSD e CDS/PP, acabou por se revelar mais restrita do que o que pretendiam os partidos da maioria, mas não deixou de ser importante para as autonomias regionais. Assim, nas matérias sobre as quais nos debruçamos, a alínea x) do artigo 227º da Constituição da República⁸⁷ passou a contemplar o poder das regiões autónomas transporem actos jurídicos da União, nos termos do artigo 112º⁸⁸. Foi matéria consensual, entre todos os partidos com assento parlamentar, constando dos projectos de revisão apresentados pelo PS⁸⁹, Pelo PSD e CDS/PP⁹⁰, e pelo Bloco de Esquerda (BE)⁹¹.

A revisão constitucional de 2005 não faz nenhuma alteração ao título referente às regiões autónomas. Tratou-se de uma revisão cirúrgica, com vista à viabilização constitucional de um referendo nacional sobre “a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia”⁹².

⁸⁶ *Diário da Assembleia da República*, II Série - A, nº 65, de 01/07/1998, pág. 1492-(178).

⁸⁷ Lei Constitucional nº 1/2004, de 24 de Julho, *Diário da República*, I Série - A, nº 173, de 24/07/2004, pág. 4685.

⁸⁸ O artigo 112º da Constituição (Actos normativos) dispõe, no número 8, o seguinte: “A transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou, nos termos do disposto no nº 4, decreto legislativo regional”.

⁸⁹ Projecto de Revisão Constitucional nº 1/IX, *Diário da Assembleia da República*, II Série - A, nº 8, de 18/10/2003, pág. 338-(3).

⁹⁰ Projecto de Revisão Constitucional nº 3/IX, *Diário da Assembleia da República*, II Série - A, nº 14, de 21/11/2003, págs. 564-(18) e 564-(21).

⁹¹ Projecto de Revisão Constitucional nº 2/IX, *Diário da Assembleia da República*, II Série - A, nº 14, de 21/11/2003, págs. 564-(5) e 564-(7).

⁹² Esta foi, de facto, a única alteração à Constituição da República Portuguesa na revisão de 2005. Foi aditado um artigo (artigo 295º), intitulado “Referendo sobre tratado europeu”, que dispõe o seguinte: “O disposto no n.º 3 do artigo 115.º não prejudica a possibilidade de convocação e de efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia”. Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto, *Diário da República*, I Série - A, nº 155, de 12/08/2005, pág. 4642. A verdade é que o referendo acabou por não se realizar. Os resultados dos referendos nos Países Baixos e na França, em Maio e Junho de 2005, em que o “não” ao Tratado Constitucional ganhou, determinaram o “congelamento” do processo referendário nos países que tinham a intenção de o fazer, mas que ainda não o tinham feito, como foi o caso de Portugal. Quando, em 2007, os líderes europeus decidiram retomar o processo de revisão dos tratados, que culminou na aprovação, em 13 de Dezembro desse ano, do Tratado de Lisboa, foi consensual a

A terceira Revisão do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores

A Lei Constitucional nº 1/2004 foi o mote para a mais profunda revisão do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores. A experiência autonómica insular, passados quase trinta anos, estava suficientemente consolidada, o que permitia, do lado dos órgãos de soberania, olhar para a descentralização política como um contributo para a unidade nacional e para a racionalização do sistema de governo, numa perspectiva integradora no espaço europeu. Por outro lado, aos próprios açorianos era-lhes exigida uma maior responsabilidade na consolidação da autodeterminação, tendo em conta a estabilidade política que essa experiência lhes tinha trazido. Os Açores já haviam vivido três décadas de regime autonómico, com alternância política, e com dois terços desse período marcados pelo processo de integração europeia.

É neste quadro que os partidos com assento parlamentar na Assembleia Legislativa Regional dos Açores (PS, PSD e CDS/PP) decidiram utilizar a prerrogativa constitucional de propor à Assembleia da República um novo Estatuto Político-administrativo⁹³. Num processo iniciado em 11 de Dezembro de 2004, a Assembleia Legislativa Regional elaborou um projecto de Lei que só ficou concluído em 2007.

O alcance desta alteração estatutária foi longo. Desde logo, no Título I (“Região Autónoma dos Açores”), elencam-se os objectivos fundamentais da autonomia, que constituem, no fundo, o motor da acção dos órgãos de governo próprio. Para alcançar aqueles objectivos, a Região assume determinados princípios, direitos e poderes, essenciais à prossecução desse desiderato.

O debate que levou à aprovação do Estatuto não foi, todavia, consensual. Porque a Assembleia Legislativa Regional dos Açores, no seu projecto de Lei, propôs um mecanismo polémico para a dissolução da Assembleia Legislativa Regional dos Açores (ALRA), impondo ao Presidente da República procedimentos não constantes da Constituição da República. Depois de ter sido enviado para o Tribunal Constitucional, que expurgou algumas normas constantes do projecto de Lei e aprovadas pela Assembleia da República, declarando-as

decisão de não submeter a referendo o tratado, salvo por exigência constitucional, como foi o caso da República da Irlanda.

⁹³ A iniciativa da revisão dos Estatutos Político-administrativos das regiões autónomas está consagrada nos artigos 226º e 227º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa.

inconstitucionais, o Presidente da República vetou novamente o diploma sob o pretexto da inconstitucionalidade daquele mecanismo de dissolução da ALRA. Fê-lo utilizando o veto político, e esperando que a Assembleia da República reconsiderasse a matéria. No debate que se seguiu, o deputado Mota Amaral (PSD) apelou ao PS para que desistisse do “braço de ferro” que estava a fazer com o Presidente da República “sobre a matéria delicadíssima dos poderes constitucionais do Chefe de Estado”⁹⁴.

O Partido Socialista, secundado pelo Bloco de Esquerda, não cedeu perante os apelos de todas as outras bancadas parlamentares e manteve a proposta inicial sobre os artigos em causa (artigo 114º e artigo 140º, nº2, do Decreto da Assembleia da República nº 246/X, aprovado na sessão de 25 de Setembro de 2008⁹⁵). Assim, o texto da proposta, após as correcções resultantes do veto do Tribunal Constitucional, foi finalmente aprovado em 19 de Dezembro de 2008, sem atender às pretensões do Presidente da República⁹⁶.

Esta revisão do Estatuto promoveu uma profunda remodelação nas matérias referentes às relações externas da região, com a introdução do Título VI – “Das relações internacionais da Região”.

Pela primeira vez, é reconhecido o direito da Região em participar na política externa da República. O nº 1 do artigo 121º do Estatuto estabelece que “a Região, através do Governo Regional, participa na determinação e condução da política externa da República quando estejam em causa matérias que lhe digam respeito”. É, efectivamente, uma inovação com um enorme alcance político no que diz respeito à capacidade de uma entidade subestatal participar na definição da política externa de um Estado soberano.

Todavia, a prática autonómica já comportava alguns exemplos de participação activa do Governo Regional na política externa de Portugal, em estreita cooperação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Aconteceu, principalmente, com o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América e o Acordo Luso-francês, relativo à utilização de facilidades nos Açores⁹⁷.

⁹⁴ *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 17, de 7/11/2008, pág. 13.

⁹⁵ *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 5, de 26/9/2008, pág. 19.

⁹⁶ O Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores, que resulta desta revisão que decorreu entre 2004 e 2008, foi publicado pela Lei nº2/2009, de 12 de Janeiro, *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 7, de 12 de Janeiro de 2009, pág. 172.

⁹⁷ Ver Capítulo IV.

Os artigos 121º e 122º do Estatuto referem-se, portanto, à participação da Região, junto do Governo da República, nas acções de política externa promovidas pelo Estado Português. Mas o artigo 123º prevê uma acção directa de política externa por parte do Governo Regional, supervisionado pela Assembleia Legislativa Regional. O limite dessa actuação está definido no nº 2 do referido artigo, na medida em que a Região deve coordená-la com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa. O mesmo artigo também prevê que os serviços de representação externa do Estado prestem todo o auxílio necessário à Região para a prossecução da sua política de cooperação externa. Ou seja, o Governo da República, através das representações diplomáticas em todo o mundo, deve apoiar a Região nessa tarefa.

O Estatuto, com esta revisão de 2009, passou a ser exaustivo no respeitante às matérias sobre as quais os órgãos de governo próprio dos Açores devem interferir, a vários níveis, na área das relações internacionais. Ficou, assim, clarificada a legitimidade da actividade da Assembleia Legislativa Regional e do Governo Regional – mas, essencialmente, deste último - , nos termos que já se vinha concretizando, em alguns casos desde a década de 70. Por outro lado, o Estatuto abre novas formas de acção nas relações externas que vão ao encontro do novo paradigma das relações internacionais, que vêem cada vez mais os actores subestatais completarem a teia de relações que compõe o sistema internacional.

CAPÍTULO II

A VIVÊNCIA CONCRETA

O sistema constitucional português, tal como resulta da Constituição de 1976, assenta numa matriz centralizadora do poder político. Não fossem as circunstâncias políticas que levaram à aceitação da inscrição constitucional das autonomias político-administrativas dos Açores e da Madeira, Portugal assentaria em duas camadas de poder político, bem definidas: o poder central, representado pela capacidade legislativa e executiva da Assembleia da República e do Governo, respectivamente, e o poder local, que representa a forma mais próxima de poder em relação aos cidadãos, mas muito limitada no seu alcance político.

As autonomias regionais vieram representar a excepção. Porque se trata, efectivamente, de uma excepção constitucional. O título do artigo 6º da Constituição da República é, desde logo, revelador da intenção do constituinte em relação à organização política do Estado⁹⁸. O Estado é unitário, mas respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular. Ou seja, só os arquipélagos portugueses, as ilhas, é que beneficiam desse regime autonómico. Não há, deste modo, abertura para a adopção deste regime a qualquer parcela do território continental português. Assim, no território português coexistem dois sistemas de organização político-administrativa o que, em certa medida, penaliza o exercício pleno das faculdades político-constitucionais das autonomias regionais. Porque há uma diferença, porque existem cidadãos incorporados num sistema político deles mais próximo, tanto os cidadãos que não beneficiam desse sistema como os titulares dos órgãos de soberania a quem compete fazer a fiscalização política e constitucional das autonomias regionais reagem com permanente dúvida quanto à forma como o poder regional é exercido. A Assembleia da República, enquanto órgão de soberania com poder legislativo soberano, aprova os estatutos político-administrativos das regiões autónomas o que, em si, é um acto de controlo político. Embora o poder de iniciativa legislativa dos estatutos esteja

⁹⁸ Artigo 6º (“Estado unitário”) da Constituição da República Portuguesa, *Diário da República*, I Série – A, nº 155, de 12/08/2005, pág. 4643:

“1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.”

constitucionalmente atribuído às assembleias legislativas regionais⁹⁹, cabe, em última análise, à Assembleia da República aprová-los, nos termos do artigo 226º da Constituição da República Portuguesa. Também o Tribunal Constitucional é chamado, com frequência, a se pronunciar sobre a acção dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. E tal competência tem sido exercida de acordo com uma visão mais política do que jurídica das autonomias regionais, o que não pode ser compreendido se ignorarmos o preceito do artigo 6º da Constituição da República¹⁰⁰.

A excepção autonómica é, pois, o ponto de partida do relacionamento institucional entre Estado e Regiões Autónomas.

A atribuição de competências legislativas e executivas por parte do Estado às Regiões Autónomas, através da Constituição da República e dos Estatutos político-administrativos, é o verdadeiro desiderato autonómico. No entanto, a interpretação da aplicação do princípio da atribuição está limitada em virtude do referido artigo 226º da Constituição da República, pelo facto de que, efectivamente, as competências estatutárias só podem ser redefinidas a partir da vontade própria das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas. A partir do momento que a Constituição estabeleceu o regime autonómico para os arquipélagos dos Açores e da Madeira, este é irreversível¹⁰¹ e as suas alterações limitadas à vontade insular.

Na área das relações externas, verificámos, na análise à evolução jurídico-constitucional das autonomias insulares desde 1976, que as competências atribuídas às regiões autónomas foram aumentando na medida do exercício autonómico.

De acordo com Stéphane Paquin, “a internacionalização e a regionalização da cena internacional, que se começa a fazer sentir nos anos 60, conduzem a uma inevitável diversificação da ordem do dia internacional. Esta diversificação torna totalmente ilusória a velha divisão dada como adquirida entre interno e externo. Hoje, as questões ambientais, de saúde pública, de comunicações, de transportes, de ordenamento do território, de cultura e

⁹⁹ Artigo 226º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁰⁰ Sobre este assunto, foram editados pareceres da Comissão Constitucional, antecessora do Tribunal Constitucional entre 1976 e 1982, e acórdãos do Tribunal Constitucional no sentido de demonstrar a evolução do entendimento sobre as autonomias regionais por parte daqueles órgãos.

Em *As autonomias regionais em 10 anos de jurisprudência, 1976-1986*, apresentação e notas de Álvaro Monjardino, ed. Assembleia Regional dos Açores, Horta, 1987.

¹⁰¹ O artigo 288º da Constituição da República Portuguesa, titulado “Limites materiais da revisão”, dispõe, na alínea o), que as leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

de serviços sociais, domínios que relevam geralmente de competências de Estados subestatais federais ou dos Estados com estrutura descentralizada, são cada vez mais atingidos pelos problemas da nova cena internacional. [...] Os funcionários e os políticos das entidades subestatais preocupar-se-ão pelo facto das questões internacionais tocarem cada vez mais as suas esferas de competência”¹⁰². Esta conclusão de Stéphane Paquin aplica-se de forma evidente ao desenvolvimento autonómico dos Açores e à prática governativa regional, desde 1976.

Como vimos, a Constituição da República de 1976 considerava, na área das relações externas, o direito da Região participar nas negociações dos tratados internacionais que lhe dissessem respeito. Tratava-se de inscrever um direito que correspondia a uma preocupação real em 1976: os Açores eram a razão de ser do Acordo de Cooperação e Defesa que Portugal mantinha com os Estados Unidos desde 1951, o mesmo acontecendo com o Acordo luso-francês de 1964, através do qual Portugal concedia facilidades à França no arquipélago dos Açores, no âmbito do desenvolvimento e ensaio de mísseis balísticos.

1. Os Acordos de Portugal com os Estados Unidos da América e a França para a concessão de facilidades nos Açores

A 6 de Setembro de 1951, foi assinado o Acordo de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Paulo Cunha, e pelo Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, Lincoln Mac Veagh.

Os Açores tinham sido um ponto estratégico importante para os Aliados na parte final da II Guerra Mundial, confirmando a sua centralidade atlântica como essencial para o relacionamento entre a Europa e as Américas. A Cortina de Ferro que se abateu sobre o continente europeu e que precedeu a Guerra Fria, veio exigir um esforço de concertação político-militar entre os Estados da Europa Ocidental e os Estados Unidos da América. A assinatura, em 1949, do Tratado do Atlântico Norte determinou, acima de tudo, o posicionamento dos países signatários em relação à disputa que iria opor os Estados Unidos e a União Soviética nos quarenta anos seguintes. E Portugal estava com os Estados Unidos.

¹⁰² Paquin, Stéphane, *op. cit.*, pág. 55.

Os Açores eram, portanto, o ponto de convergência funcional da relação luso-americana, situação que perdura até aos nossos dias. O fim da Guerra Fria veio simplesmente redefinir o interesse norte-americano nos Açores. E não minorá-lo, como claramente refere Luís Andrade no artigo “Uma perspectiva atlântica das relações entre a Europa e os Estados Unidos da América”: “Para a nação norte-americana, o papel dos Açores, resultante da conjugação das novas opções estratégicas com uma rigorosa análise técnico-militar, incluindo o estudo detalhado das capacidades e das limitações dos meios disponíveis, estava bem definido, desde, pelo menos, 1994. A base das Lajes é então considerada uma “base chave” para a projecção das forças dos Estados Unidos da América para o Médio Oriente.”¹⁰³

Em suma, e citando José Medeiros Ferreira, “as facilidades nos Açores durante a Segunda Guerra Mundial tiveram, assim, características que se mantiveram depois da guerra: auxílio às potências marítimas contra os sucessivos «perturbadores continentais»”.¹⁰⁴

A presença militar norte-americana na Base das Lajes foi gerida, de acordo com o contexto político nacional, em exclusivo pelo Governo português. Tratava-se de uma questão de política externa e a República, através do Governo, obtinha, através das facilidades concedidas no arquipélago dos Açores, vantagens para a estratégia política do Governo, nomeadamente em relação ao vasto império colonial, que se começava a revelar demasiado extenso para as reais capacidades de intervenção de Portugal no sistema internacional. Aliás, nessa perspectiva, já a utilização do aeroporto de Santa Maria pelos Estados Unidos tinha sido autorizada em 1944, tendo como contrapartidas a sua construção e as infraestruturas de apoio e, ainda, a participação portuguesa na libertação de Timor. Os Açores revelavam-se então essenciais para a política externa do Estado Novo, tendo em conta os previsíveis equilíbrios de forças que resultariam da Segunda Guerra Mundial.

Em 7 de Abril de 1964, Portugal e a França assinaram um acordo relativo ao Uso de Facilidades nos Açores pela França. Num período em que Portugal se encontrava “cercado” politicamente pelos países que tradicionalmente eram seus aliados, em virtude da ofensiva levada a cabo nas Nações Unidas contra a sua política colonial e da guerra que entretanto se iniciara nos territórios portugueses em África, surge um motivo relevante para o Governo

¹⁰³ Andrade, Luís (2013). *Os Açores, a política externa portuguesa e o Atlântico*, ed. Letras Lavadas, ISBN: 978-989-735-018-4, pág. 39.

¹⁰⁴ Ferreira, José Medeiros (2011). *Os Açores na Política Internacional*, ed. Tinta da China. ISBN: 978-989-671-069-9, pág. 75.

português procurar obter vantagens diplomáticas importantes. Esse motivo foi o pedido apresentado pela França para a concessão nos Açores de facilidades e instalações para experiências balísticas. Sem invocar formalmente qualquer tipo de contrapartidas, Portugal aceitou conceder, por um período de seis anos, a utilização do território nacional, no arquipélago dos Açores, embora o que estivesse verdadeiramente em causa para Portugal era a urgência da aquisição de equipamento militar para a guerra colonial.

A França, para por em prática o seu programa de desenvolvimento balístico, tinha aqui uma oportunidade que superava eventuais reservas ao apoio armamentista a Portugal. Num jogo diplomático relatado por Daniel da Silva Costa Marcos, ambos os países alcançaram os seus objectivos imediatos, sendo que a França obtinha as facilidades pretendidas e Portugal assegurava a aquisição do armamento de que necessitava durante os anos de 1964 a 1966. Numa altura em que o Governo português não sentia a pressão das populações locais no sentido de obter vantagens económicas directas pela concessão de facilidades a outros Estados, mesmo assim a ilha das Flores, onde se instalaram os equipamentos necessários à medição dos tiros de mísseis com origem em França, beneficiou de forma significativa com a presença francesa, desde logo pela construção de um aeródromo – essencial ao aprovisionamento logístico das instalações –, de um hospital na vila de Santa Cruz e de melhoramentos nas redes viária e hidroeléctrica. A presença de mais de duas dezenas de agentes franceses e respectivos agregados familiares constituía igualmente um impacto económico muito positivo para uma ilha que em 1960 tinha menos de sete mil habitantes. Na realidade, no âmbito da avaliação dos investimentos realizados na ilha das Flores entre 1964 e 1974, foram apurados os valores de 350.000 contos por parte do Governo francês e 10.000 contos por parte do Governo português, concluindo-se assim que o Acordo Luso-francês se estava a revelar bastante proveitoso para o desenvolvimento da ilha das Flores.¹⁰⁵ Só em 1976, com a conquista autonómica, é que os Açores, como entidade política, passaram a participar de forma directa dos benefícios decorrentes das presenças norte-americana e francesa nos Açores. Desde então, ambos os acordos passaram a ser acompanhados pelo Governo Regional, ao abrigo da norma constitucional que concedia o direito às regiões autónomas de participarem nas negociações de tratados e acordos

¹⁰⁵ Marcos, Daniel da Silva Costa (2007). *Salazar e De Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)*, ed. Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D, ISBN: 978-972-9245-54-1.

internacionais que directamente lhes dissessem respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.

De facto, o direito de participar nos benefícios destes acordos com a França e, principalmente, com os Estados Unidos foi o início da construção de uma estrutura jurídico-política que levou à intervenção dos órgãos de governo próprio regionais nas relações internacionais e, concretamente, na política externa do Estado português. E cuja primeira manifestação foi o comunicado já referido, de 26 de Abril de 1974, que esteve na origem do Movimento para a Autonomia do Povo Açoriano.

Não podemos, no entanto, dar a mesma importância política a ambos os acordos, tanto na vertente da política externa de Portugal, como, após 1976, na vertente do relacionamento dos órgãos de governo próprio dos Açores com o Governo da República.

O Acordo de Cooperação e Defesa com os Estados Unidos teve, logo em 1976, a participação activa de um representante do governo regional nas primeiras negociações que decorreram na vigência da Constituição democrática e decorrentes da calendarização prevista para o efeito desde o encontro em 1971 entre Richard Nixon e Marcelo Caetano na ilha Terceira. Os Açores, representados pelo então Secretário Regional da Educação e Cultura, José Guilherme Reis Leite, procuraram obter, desde logo, contrapartidas financeiras para o seu desenvolvimento económico e social, o que se veio a verificar a partir de 1979 com a transferência anual para a Região, por parte dos Estados Unidos, de 20 milhões de dólares. Esse montante duplicou a partir de 1983, o que representou um valor considerável durante mais de uma década para o orçamento da Região.

Mas o pedido de renegociação do Acordo entre Portugal e os Estados Unidos levou a que, a partir de 1995, as circunstâncias se alterassem significativamente. Os norte-americanos argumentavam, desde o início da década de 90, que o contexto mundial se havia alterado com o fim da Guerra Fria e que o estatuto de Portugal como membro da NATO e, principalmente, da União Europeia sugeria uma nova abordagem em termos de contrapartidas, deixando-se de justificar as de natureza financeira. De facto, esse foi um período em que os programas de desenvolvimento regional co-financiados pela União Europeia começaram a mudar a imagem do desenvolvimento económico e social dos Açores, com repercussões na ideia daqueles que, do exterior, olhavam os Açores. A justificação era politicamente forte e a diplomacia portuguesa cedeu à constatação desse

facto. Por seu lado, o Governo Regional dos Açores, contando com uma nova abordagem na colaboração com as autoridades americanas, também não pressionou no sentido contrário. Assim, em 1 de Junho de 1995, sem que deixasse de haver forte polémica nos meios políticos açorianos¹⁰⁶, era assinado o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América¹⁰⁷, revogando o Acordo de Setembro de 1951.

O impacto nos Açores deste acordo foi sempre a fonte de todas as preocupações quanto ao cumprimento do desiderato constitucional e estatutário da participação da Região nas negociações dos tratados internacionais que lhe dissessem respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes. E este acordo de 1995 constituiu o momento mais evidente desta relação, dir-se-ia perigosa, entre a Região e o Estado. Embora, como referimos, o Governo Regional não tenha deixado de entender as razões norte-americanas para o fim das contrapartidas financeiras, a verdade é que a negociação do acordo decorreu, sob a condução do Ministério dos Negócios Estrangeiros, como se algo de anormal estivesse a ocorrer, como refletem algumas notícias então publicadas, dando conta da realização de reuniões da Comissão de Negociação do Acordo das Lajes sem que o representante da Região tivesse para elas sido convocado¹⁰⁸.

Ainda hoje, e eventualmente em nome de uma paz política institucional que deve prevalecer entre os órgãos de governo próprio da Região e os órgãos de soberania, o Governo Regional procura acompanhar a execução do Acordo das Lajes com uma postura formal, embora muito dependente do grau de empatia político-partidária que enforma o relacionamento entre governos regional e central. Os resultados não têm estado, no entanto, muito dependentes desse factor. Porquanto, parafraseando Denis de Rougemont, os partidos políticos nacionais, quando estão na oposição, são francos defensores das autonomias políticas mas, quando alcançam o poder, exercem-no numa visão centralista.

O Acordo luso-francês foi importante para Portugal na medida em que, como referimos, trouxe um certo conforto à pressionada diplomacia portuguesa em plena guerra colonial e

¹⁰⁶ Como demonstram inúmeras notícias publicadas em 1995 nos órgãos de comunicação social dos Açores (Açoriano Oriental, Correio dos Açores, Diário Insular, Jornal da Praia, entre outros).

¹⁰⁷ *Diário da República*, I Série - A, nº 235, 11.10.1995, pág. 6250.

¹⁰⁸ Sobre este assunto, é significativo o artigo publicado no jornal "Açoriano Oriental" de 1 de Abril de 1995, da autoria de José Pacheco de Almeida, que denuncia de forma veemente a violação da Constituição da República e do Estatuto Político-administrativo, por parte do Ministro dos Negócios Estrangeiros (José Manuel Durão Barroso), pela não convocação do representante da Região para as reuniões da Comissão de Negociação.

contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento económico e social da ilha das Flores e, desde 1977, para o desenvolvimento dos Açores, em cumprimento do artigo 229º, alínea I) da Constituição da República. De facto, o Acordo, revisto em 1977, já na vigência da primeira Constituição democrática pós-revolucionária, previa um anexo “relativo ao auxílio prestado pelo Governo Francês ao desenvolvimento dos Açores”, ao abrigo do qual a França se comprometia a transferir o montante anual de 12.000.000\$ (referido às condições económicas de 1 de Julho de 1976) durante 12 anos, período expectável de vigência do Acordo Geral, nos termos do seu artigo 18º. Tratava-se, portanto, de um valor global de 144.000.000\$, o que, na fase do arranque da autonomia político-administrativa dos Açores, não era de somenos importância. Todavia, estavam discriminados no próprio acordo (Anexo 4º ao Acordo Geral, artigo 8º) os temas que seriam abrangidos por esse apoio financeiro: a energia hidroeléctrica nas Flores, o melhoramento das condições sanitárias nas Flores e em Santa Maria, as facilidades portuárias nas Flores e a oceanologia.¹⁰⁹ Na revisão do Acordo, em 1984¹¹⁰, as contrapartidas financeiras tomaram outras proporções, sendo divididas em duas partes: uma, destinada ao desenvolvimento económico da Região Autónoma dos Açores, no valor de 300.000.000\$ anuais, e outra, destinada ao financiamento da aquisição de material francês pelas Forças Armadas Portuguesas, no valor de 200.000.000\$ anuais. Por um lado, era feita a extensão das contrapartidas financeiras pelas facilidades concedidas ao Governo da República, para a aquisição de material militar francês. Por outro lado, havia uma actualização significativa das contrapartidas destinadas ao desenvolvimento económico dos Açores, já não constando nenhuma lista limitativa da sua utilização por parte da Região. Tratava-se, neste caso, de um pagamento directo pela concessão das facilidades nos Açores. E a Região disporia dos montantes recebidos como entendesse, por se tratar de “uma prestação anual e global consignada ao plano de investimento regional”¹¹¹.

¹⁰⁹ Acordo Geral entre o Governo Português e o Governo Francês respeitante à utilização pela França de certas facilidades no arquipélago dos Açores, assinado em Lisboa em 24 de Fevereiro de 1977 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, José Medeiros Ferreira, e pelo Embaixador de França em Portugal, Jean Paul Anglès, e aprovado pela Resolução do Conselho da Revolução nº 124/77, de 18 de Maio. *Diário da República*, I Série, nº 130, 04.06.1977, pág. 1370.

¹¹⁰ Acordo entre a República Portuguesa e a República Francesa respeitante à utilização pela República Francesa de certas facilidades na Região Autónoma dos Açores, assinado em Lisboa em 3 de Abril de 1984 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, e pelo Embaixador de França em Portugal, Jacques Chazelle, e aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº 21/85, de 18 de Setembro. *Diário da República*, I Série, nº 215, 18.09.1985, pág. 3017.

¹¹¹ *Ibid*, Anexo 4º, artigo 1º, nº2, pág. 3024.

A execução do Acordo luso-francês foi acompanhada, desde o seu início, por uma Comissão Luso-francesa. A delegação portuguesa da Comissão tinha, na sua composição, representantes do Ministério da Defesa e do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Com a Constituição da República de 1976, tornou-se necessário integrar um representante dos órgãos de governo próprio da Região na Comissão, na qualidade de membro permanente, o que foi formalizado por despacho do Ministro da Defesa Nacional, Leonardo Ribeiro de Almeida, em 31 de Março de 1986¹¹², na sequência da criação da Comissão Luso-Francesa, pelo artigo 17º, nº 2, do Acordo de 1984¹¹³. Tratando-se de competência atribuída ao Governo Regional pelo artigo 44º do Estatuto Político-administrativo que, na altura, estava em vigor, o Presidente do Governo Regional dos Açores passou a nomear o delegado do Governo Regional à referida Comissão.

A presença de um representante do Governo Regional dos Açores na Comissão Luso-Francesa foi sempre considerada pela Delegação Portuguesa como um direito legítimo e natural, sendo-lhe conferidas as responsabilidades que, no âmbito da Delegação Portuguesa, respeitavam às matérias que constitucionalmente diziam respeito à Região¹¹⁴.

A parte francesa tinha também a perfeita noção da legitimidade política da participação de um representante da Região nas reuniões da Comissão Luso-francesa. E, sem ferir a natureza bilateral do relacionamento entre os dois Estados, a Delegação Francesa na Comissão Luso-francesa procurou em várias ocasiões considerar o estatuto especial que encerrava a presença de um representante dos Açores na Comissão. Esta posição originou, todavia, um momento insólito, quando o Governo Regional ofereceu, como era habitual, um jantar a ambas as delegações durante uma reunião da Comissão Luso-francesa realizada nos Açores. Nessa ocasião, o Governo regional dos Açores vivia um período de relações menos amistosas com o Ministro da República para os Açores, em virtude de um incidente relativo à utilização da bandeira regional nas instalações militares na Região. Por isso, o Governo Regional não

¹¹² Despacho 12/MDN/86, *Diário da República*, II Série, nº 86, 14.04.86, pág. 3472.

¹¹³ *Diário da República*, I Série, nº 215, 18.09.1985, pág. 3020.

¹¹⁴ Sobre esta matéria, e tendo o autor deste trabalho sido o representante da Região Autónoma dos Açores na Delegação Portuguesa da Comissão luso-francesa no período que decorreu entre Setembro de 1989 e Outubro de 1995, o respeito com que o presidente da Delegação Portuguesa considerou a presença do representante da Região foi evidenciado em vários momentos dos trabalhos da Comissão Luso-Francesa, sem que se deixassem de realizar, por exemplo, reuniões preparatórias entre o presidente da Delegação Portuguesa e o representante da Região no sentido de serem definidas posições sobre as matérias a discutir na Comissão. E, nesse período, as posições da Região foram sempre assumidas pela Delegação Portuguesa.

convidou o Ministro da República para o jantar, pelo que os membros continentais da Delegação Portuguesa também não compareceram. Além do anfitrião, o jantar decorreu com a Delegação Francesa, com o representante da Região na Delegação Portuguesa e com alguns convidados açorianos, sem que daí decorresse qualquer consequência¹¹⁵.

Quando, em 1992, a França solicitou a Portugal a revisão do Acordo, com vista ao encerramento da Estação Francesa de Medidas da ilha das Flores, foi criada, no âmbito dos Ministérios da Defesa Nacional e dos Negócios Estrangeiros uma comissão “com o objectivo de estudar o relacionamento entre Portugal e a França na área político-militar, bem como quaisquer matérias conexas que lhe sejam superiormente submetidas”. A comissão, criada por despacho conjunto dos ministros da Defesa Nacional e dos Negócios Estrangeiros¹¹⁶, integrou um representante do Governo Regional dos Açores e, na prática, procedeu à negociação do acordo que viria a ser assinado a 10 de Setembro de 1993, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, José Manuel Durão Barroso, e pelo Embaixador de França em Portugal, Alain Grenier¹¹⁷. Este acordo teve, assim, por objectivo regular o encerramento da Estação, com as consequentes medidas relativas às instalações e ao pessoal português empregado pela República Francesa nas ilhas das Flores e de Santa Maria. As negociações de revisão do Acordo decorreram com a plena integração do representante do Governo Regional na delegação portuguesa, sendo que todas as matérias a acordar de competência regional foram escrupulosamente defendidas pela delegação portuguesa nos termos pretendidos pelo representante do Governo Regional dos Açores¹¹⁸.

2. A afirmação dos Açores na Europa

A apresentação da candidatura de Portugal às Comunidades Europeias, em 28 de Março de 1977, representou um desafio muito importante para a jovem autonomia açoriana. A

¹¹⁵ Este incidente foi relatado pelo Prof. Doutor Carlos Eduardo Pacheco Amaral que, na altura, era o representante da Região na Delegação Portuguesa Luso-francesa. Entrevista em 27 de Maio de 2014.

¹¹⁶ Despacho conjunto MDN/MNE, de 10.09.1992, *Diário da República*, II Série, nº 231, 07.10.1992, pág. 9320.

¹¹⁷ O Acordo Relativo à Modificação do Acordo entre a República Portuguesa e a República Francesa, assinado em Lisboa em 3 de Abril de 1984, Respeitante à Utilização pela República Francesa de Certas Facilidades na Região Autónoma dos Açores, e assinado em 10 de setembro de 1993 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal e pelo Embaixador de França em Portugal, foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº 36/95, em 16 de Fevereiro de 1995, e ratificado pelo Presidente da República em 10 de Julho de 1995. *Diário da República*, I Série-A, nº 179, de 04.08.1995, pág. 4932.

¹¹⁸ A representação da Região na comissão que negociou o Acordo foi assegurada pelo autor deste trabalho, nomeado através do referido Despacho conjunto MDN/MNE, de 10.09.1992, por indicação do Presidente do Governo Regional dos Açores.

complexidade da estrutura comunitária e as características supranacionais que o processo de integração europeia comporta impuseram ao governo português e aos governos das regiões autónomas importantes exigências de carácter executivo e administrativo. Os aparelhos governativos regionais estavam ainda a ser criados, o que, de certa forma, poderá ter constituído uma vantagem para a preparação da integração europeia. Nos Açores, o Governo Regional manteve, durante o período das negociações de adesão, um membro responsável pela integração europeia que acompanhou, em nome da Região, o processo negocial com a Comissão Europeia¹¹⁹.

Mas, inicialmente, o Governo Regional dos Açores teve dúvidas quanto ao interesse da Região em aderir, pelo menos de pleno direito, às Comunidades Europeias. E essas dúvidas tinham origem numa preocupação de natureza política que se traduzia na necessidade de garantir que as competências que a Região havia ganho ao “Terreiro do Paço” com a autonomia político-administrativa não fossem transferidas para Bruxelas. Seria, no início do processo autonómico, um passo com efeitos eventualmente muito negativos. Além disso, a Região observava os exemplos das regiões dinamarquesas da Gronelândia e das Faroé¹²⁰. Por esse motivo, o Governo Regional decidiu encomendar um estudo que avaliasse esse

¹¹⁹ Inicialmente, as negociações de adesão de Portugal foram acompanhadas, por parte do Governo Regional dos Açores, pelo assessor Carlos Bicudo Freitas da Silva. Em 1980, pelo Decreto de 20 de Outubro, do Ministro da República para os Açores, é nomeado José Manuel Nunes Liberato para o cargo de Sub-secretário Regional do Planeamento e Integração Europeia (*Diário da República*, I Série, nº 254, 3.11.1980, pág. 3716). Em 1983, por proposta do Presidente do Governo regional, o cargo é extinto e o mesmo titular é nomeado Secretário Regional para a Integração Europeia e a Cooperação Externa (Decreto do Ministro da República nº 6/83/A, de 15.01.1983, *Diário da República*, I Série, nº 37, 14.02.1983, pág. 467). No II Governo Regional, a integração europeia voltou a ser da responsabilidade de um sub-secretário regional, o Sub-secretário Regional da Integração Europeia e Cooperação Externa (Decreto do Ministro da República de 8 de Novembro de 1984, *Diário da República*, I Série, nº 259, 08.11.1984, pág. 3436-(4)), cargo ocupado por Carlos Bicudo Freitas da Silva que, ao fim de dois anos, foi exonerado dessas funções para assumir o lugar de conselheiro técnico na Representação de Portugal junto das Comunidades Europeias, por indicação do Governo Regional dos Açores. No plano regional, as negociações de adesão às Comunidades Europeias foram coordenadas no âmbito da Comissão Regional para a Integração Europeia, presidida pelo membro do Governo responsável pela integração europeia.

¹²⁰ As ilhas Faroé não chegaram a aderir às Comunidades Europeias quando, em 1973, a Dinamarca o fez, c.f. os artigos 25º, 26º e 27º do “Act concerning the Conditions of Accession and the Adjustments to the treaties”, *Official Journal of the European Communities*, L 73 (special edition), 27.02.1972, pág. 14. A Gronelândia, que, em 1973, tinha aderido às Comunidades Europeias inserida na Dinamarca, decidiu, em referendo realizado em 1982, retirar-se das Comunidades, passando a ter um estatuto de território associado a partir de 1 de Janeiro de 1985, nos termos do “Tratado da Groenlândia”: “Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities”, *Official Journal of the European Communities*, L 29, 01.02.1985, pág. 1.

interesse. As conclusões do estudo permitiram ao Governo Regional não levantar objecções à regular negociação de adesão às Comunidades Europeias¹²¹.

2.1. A Declaração comum anexa ao Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias, bem como a da Espanha, trouxeram uma nova dimensão geopolítica ao processo de integração europeia. Foi a grande incursão atlântica da Europa comunitária depois de, em 1981, esta ter reforçado a sua presença no Mar Mediterrâneo, com a adesão da Grécia. As ilhas atlânticas dos Açores, da Madeira e das Canárias conferiam às Comunidades Europeias uma presença privilegiada no espaço de confluência dos continentes europeu, americano e africano: o oceano Atlântico. Mas essa característica, potenciadora da aproximação do mercado comum europeu a outros importantes mercados, comportava para os três arquipélagos um desafio porventura arriscado, tendo em conta a sua integração no mercado interno, entretanto a ser reforçado com a entrada em vigor, no ano seguinte, do Acto Único Europeu.

Por isso, as negociações de adesão de Portugal e da Espanha não puderam deixar de ter em conta essa realidade e procuraram acautelar as fragilidades insulares num espaço económico de dimensão continental. Se as Canárias, por opção, foram integradas nas Comunidades Europeias sem que lhes fosse aplicada a política comercial comum e sem que integrassem o território aduaneiro comunitário¹²², os Açores e a Madeira optaram pela integração plena, beneficiando todavia de regimes especiais em matéria fiscal. Mas o que efectivamente foi relevante no processo de adesão em relação aos Açores e à Madeira foi a inscrição do compromisso dos Estados signatários do Tratado de Adesão de Portugal, através da “Declaração comum relativa ao desenvolvimento económico e social das regiões autónomas dos Açores e da Madeira”, anexa ao tratado¹²³.

¹²¹ Este estudo foi encomendado ao então “jovem diplomata” António Patrício Gouveia, que viria a ser chefe de gabinete de Francisco Sá Carneiro enquanto Primeiro-ministro. C.f. entrevista com o Doutor João Bosco Mota Amaral, em 13.05.2014.

¹²² Protocolo nº 2 relativo às Ilhas Canárias e a Ceuta e Melilha, anexo ao Tratado de Adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa às Comunidades Europeias, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 302, de 15 de Novembro de 1985, pág. 400.

¹²³ “Declaração comum relativa ao desenvolvimento económico e social das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, anexa ao Tratado de Adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa às Comunidades Europeias”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L 302, de 15 de Novembro de 1985, pág. 479.

A “Declaração comum” acabaria por revelar um enorme alcance político, tendo em consideração os desenvolvimentos que se iriam seguir em prol das regiões insulares mais afastadas das Comunidades Europeias. A declaração lembra quais os objectivos fundamentais da Comunidade Económica Europeia, afirmando a necessidade de promover o desenvolvimento económico e social dos Açores e da Madeira face a desvantagens decorrentes da sua situação geográfica afastada do continente europeu, da sua orografia particular, das graves insuficiências de infra-estruturas e do seu atraso económico. Essa era a justificação para as disposições específicas para os Açores e para a Madeira constantes do Tratado de Adesão, mas – sendo o mais relevante – recomendavam às instituições das Comunidades que dedicassem especial atenção ao cumprimento dos objectivos fundamentais das Comunidades Europeias nos dois arquipélagos. Estava, pois, lançada a base para o estabelecimento do conceito de ultraperiferia.

2.2. A Ultraperiferia

Há dois elementos que surgem como determinantes para o reconhecimento de uma nova abordagem que as Comunidades Europeias teriam que adoptar em relação às regiões insulares mais afastadas do continente europeu: os Açores, a Madeira, as ilhas Canárias, a Guadalupe, a Martinica, a Reunião e a Guiana Francesa. Embora esta última fosse uma região continental da América do Sul, as suas características geopolíticas enquadravam-se totalmente na definição que viria a reunir aquelas sete regiões.

Desde a década de 70 que as regiões europeias se vinham organizando no sentido de promoverem um importante lóbi junto das Comunidades Europeias, no sentido de fazerem valer os seus interesses, comuns, perante o aprofundamento do processo de integração europeia. Esta acção das regiões iniciou-se com a criação da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da C.E.E. (CRPM), em 1973, em Saint-Malo. A CRPM reuniu, portanto, as regiões periféricas marítimas dos Estados-membros das Comunidades Europeias, e ainda as regiões, com as mesmas características, dos Estados que iam apresentando as suas candidaturas de adesão às Comunidades. Quando, em 1986, Portugal e a Espanha se tornam Estados-membros das Comunidades Europeias já os Açores, a Madeira e as Canárias eram membros de pleno direito da CRPM, e, pelo facto de constituírem regiões com um elevado grau de autonomia por comparação com as regiões com maior tradição na organização,

detinham, já nessa altura, uma forte capacidade de intervenção e de influência nas conclusões que as reuniões plenárias adoptavam.

Por outro lado, a integração de Portugal e da Espanha trazia mais regiões insulares para o seio de uma organização cujas políticas eram adoptadas, em termos gerais, no pressuposto da existência de uma continuidade territorial, embora os dois alargamentos anteriores (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca e Grécia) tivessem já trazido uma nova perspectiva geográfica às Comunidades. Assim, a França, que era o único Estado-membro com território comunitário fora do espaço europeu, via agora juntar-se-lhe Portugal e a Espanha com os seus arquipélagos atlânticos. Passava a ser um conjunto de sete regiões com características insulares que, pertencendo às Comunidades Europeias, se situavam a uma distância considerável da Europa, com as inerentes desvantagens. E era isto que a Declaração comum anexa ao Tratado de Adesão de Portugal reforçava.

Foi à margem de uma Assembleia Geral da CRPM que surgiu, pela primeira vez, o termo “ultraperiferia”. Como nos descreve Patrick Guillaumin, ao procurar qualificar a situação das regiões insulares mais afastadas por comparação com as tradicionais periferias insulares europeias, o então presidente do Governo Regional dos Açores, Mota Amaral, utilizou a expressão “mais que” e, depois, num feliz momento de inspiração, “ultra”, completando assim o termo que viria a ser assumido como definidor da situação das sete regiões insulares em causa: as regiões ultraperiféricas da União Europeia¹²⁴. Porque a periferia era um conceito antigo, conceptualmente estabilizado, e que correspondia a uma realidade com a qual as Comunidades Europeias se vinham a dedicar desde, pelo menos, a instituição da política regional comunitária em 1975. Havia, portanto, que diferenciar duas realidades que eram distintas e que a implementação do Mercado Interno viria a acentuar: a periférica e a ultraperiférica.

O próprio Conselho Europeu, reunido em 1988 em Rodes, no balanço que fez da concretização, até à altura, do Acto Único Europeu no que dizia respeito à criação do grande mercado, incluiu uma referência importante a “certas regiões insulares da Comunidade”, sendo certo que essas regiões eram as sete assumidas como ultraperiféricas. Essa referência reconhecia, por parte daquele órgão, “os problemas sócio-económicos específicos com que

¹²⁴ Patrick Guillaumin atribui a autoria do termo “ultraperiferia” a Mota Amaral no artigo “La dimension ultrapériphérique de l’Union Européenne”, publicado na obra *Quel statut pour les îles d’Europe?*, coordenação de Jean-Didier Hache, L’Harmattan, 2000, ISBN: 2-7384-9250-9, pág. 108.

se defrontam certas regiões insulares da Comunidade”. E, assim, o Conselho Europeu convidava a Comissão a analisar esses problemas e a apresentar propostas que considerasse úteis para ultrapassá-los¹²⁵.

O quadro sobre o qual assentaria uma política europeia para as regiões ultraperiféricas clarificava-se, pois, com alguma celeridade, não sendo alheio a esse facto o apoio dos governos português, espanhol e francês à causa ultraperiférica e a sensibilidade demonstrada pela Comissão Delors que, desde Setembro de 1986, tinha já a funcionar um Grupo Interserviços encarregue dessa abordagem¹²⁶.

2.3. Os POSEI

Em 1989 foi dado o primeiro passo concreto na adopção, por parte das Comunidades Europeias, de medidas específicas a favor das regiões insulares ultraperiféricas. Tratou-se da adopção de um programa de opções específicas para o afastamento e a insularidade dos departamentos franceses ultramarinos (Martinica, Guadalupe, Guiana Francesa e Reunião). A dimensão oceânica destes departamentos franceses era retratada, de forma feliz, no acrónimo do programa, numa associação intencional à mitologia grega: POSEIDOM¹²⁷.

O programa foi replicado em 1991, com as devidas adaptações mas com base nos mesmos considerando gerais, para as regiões insulares portuguesas – Açores e Madeira¹²⁸ – e para as ilhas Canárias¹²⁹.

Os POSEI foram, de facto, programas inovadores na medida em que tinham por objectivo corresponder às necessidades das regiões ultraperiféricas face ao impacto da entrada em

¹²⁵ Conselho Europeu, Conclusões da Presidência, Rodes, 2 e 3 de Dezembro de 1988, pág. 8.

¹²⁶ Sobre toda a problemática da ultraperiferia, ver Isabel Maria Freitas Valente, *As Regiões Ultraperiféricas Portuguesas: uma perspectiva histórica*, dissertação de Mestrado na área de *Estudos sobre a Europa: Europa – As visões do “Outro”*, especialidade de Estudos Europeus, apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Maria Manuela de Bastos Tavares Ribeiro e do Professor Doutor Carlos Eduardo Pacheco Amaral, Coimbra, 2004.

¹²⁷ Decisão 89/687/CEE do Conselho de 22 de Dezembro de 1989 que cria um programa de opções específicas para o afastamento e a insularidade dos departamentos franceses ultramarinos (POSEIDOM), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 399, de 30.12.1989, pág. 39.

¹²⁸ Decisão 91/315/CEE do Conselho de 26 de Junho de 1991 que institui um programa de opções específicas para fazer face ao afastamento e à insularidade da Madeira e dos Açores (POSEIMA), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 171, de 29.06.1991, pág. 10.

¹²⁹ Decisão 91/314/CEE do Conselho de 26 de Junho de 1991 que institui um programa de opções específicas para fazer face ao afastamento e à insularidade das ilhas Canárias (POSEICAN), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 171, de 29.06.1991, pág. 5.

vigor das normas do mercado interno. Para alcançar esse desiderato, os POSEI foram enformados com três tipos de medidas:

- Medidas que têm por finalidade a adopção de políticas comunitárias, particularmente nos âmbitos dos transportes, da fiscalidade, da investigação e do desenvolvimento tecnológico e do meio ambiente;
- Medidas compensatórias da situação geográfica das RUP's, que consistem fundamentalmente em disposições que visam minimizar os sobrecustos do abastecimento de certos produtos agrícolas importados;
- Medidas específicas para compensar as dificuldades particulares de certas produções locais. São soluções *ad hoc*, que diferem de região para região¹³⁰.

2.4. A consagração da ultraperiferia nos tratados

A adopção de medidas específicas a favor das regiões ultraperiféricas por parte das Comunidades Europeias era, no entanto, limitada pela falta de um enquadramento claro nos tratados para aquele fim. A falta de uma base jurídica firme levava a Comissão Europeia a limitar a sua acção no âmbito dos regulamentos POSEI, o que prejudicava a dinâmica política entretanto criada naquele sentido.

Assim, por proposta da França, o Tratado de Maastricht começou por contemplar uma declaração relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade, reconhecendo que essas regiões “sofrem de um atraso estrutural importante, agravado por diversos fenómenos (grande afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo e clima difíceis, dependência económica em relação a alguns produtos), cuja constância e acumulação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento económico e social”¹³¹. E reafirmando a integração plena das regiões ultraperiféricas na Comunidade¹³², através da aplicação do direito derivado, a declaração reconhecia a necessidade de serem adoptadas medidas específicas no sentido da realização do mercado interno também nessas regiões e do reconhecimento

¹³⁰ Valente, Isabel Maria Freitas (2004). *As Regiões Ultraperiféricas Portuguesas: uma perspectiva histórica*, pág. 73.

¹³¹ Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, Declaração relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 191, de 29.07.1992, pág. 104.

¹³² As ilhas Canárias, que não tinham sido alvo de uma integração plena em 1986, solicitaram em 1989, através de uma resolução do seu parlamento, essa integração, embora salvaguardando o reconhecimento de um estatuto particular.

da realidade regional. No fundo, a declaração procurava dar cobertura jurídico-constitucional à iniciativa que os POSEI representavam.

Mas a declaração anexa ao Tratado de Maastricht acabaria por se revelar insuficiente face ao exigente entendimento dos serviços jurídicos da Comissão Europeia sobre a necessidade de agir, conforme determinavam as decisões POSEI, nos termos de um mandato devidamente clarificado no próprio articulado do Tratado. Foi nesse sentido que as regiões ultraperiféricas começaram a actuar, na perspectiva da convocação de uma Conferência Intergovernamental em 1996 para rever os tratados.

Depois de uma série de encontros de representantes das regiões ultraperiféricas e, com o patrocínio activo dos governos dos três Estados-membros envolvidos, a Conferência Intergovernamental que aprovou o Tratado de Amesterdão em 1997, aceitou incluir no articulado do Tratado da Comunidade Europeia as disposições necessárias à consagração “constitucional” da ultraperiferia¹³³.

A ultraperiferia representa assim um estatuto específico para as regiões da União Europeia que detêm determinadas características comuns. É um estatuto que confere garantias políticas em relação à participação dessas regiões no processo de integração europeia. E, por isso, é um estatuto atractivo que, no plano político, pode ser utilizado pelos Estados da União Europeia para consolidarem a sua soberania sobre territórios ultramarinos que poderão estar, um dia, em posição de reclamar a independência política ou serem reclamados por parte de Estados vizinhos. Nessas condições estão a Dinamarca, a França, os Países Baixos e o Reino Unido que mantêm “relações especiais” com alguns países e territórios ultramarinos e que podem, nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, solicitar à União a alteração do estatuto desses territórios perante a União Europeia¹³⁴. Esta possibilidade não se estende, todavia, aos territórios associados ao Reino

¹³³ O primeiro desses encontros decorreu em Estrasburgo, em Março de 1995, e foi determinante para a persistente acção das regiões e dos respectivos governos nacionais para que, em Dezembro de 1995, o Grupo de Reflexão encarregue de apresentar ao Conselho Europeu de Madrid as conclusões do trabalho técnico preparatório da Conferência Intergovernamental considerasse a pretensão das RUP's. Durante o ano de 1996, as RUP's mantiveram a pressão política a respeito das suas pretensões, sendo matéria discutida sistematicamente nesse ano em sede de Conselho Europeu. Finalmente, o Tratado de Amesterdão acabaria por incluir, no nº2 do artigo 299º, o texto que ainda hoje - embora com as adaptações necessárias ao quadro jurídico saído do Tratado de Lisboa – sustenta a política europeia para as regiões ultraperiféricas.

¹³⁴ O nº 6 do artigo 355º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe que, “por iniciativa do Estado-Membro interessado, o Conselho Europeu pode adoptar uma decisão que altere o estatuto perante a União de um dos países ou territórios dinamarqueses, franceses ou neerlandeses...”.

Unido. Mas fê-lo, já por três vezes, a França. Primeiro, com a inclusão no artigo 349º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (que veio substituir o antigo artigo 299º, nº 2, do Tratado da Comunidade Europeia, aprovado em Amesterdão) das regiões de Saint-Martin e de Saint-Barthélemy. Entretanto, em Junho de 2010, a França solicitou ao Conselho Europeu a alteração do estatuto de Saint-Barthélemy a partir de 1 de Janeiro de 2012, regressando à lista dos países e territórios ultramarinos com o regime especial de associação com a União Europeia¹³⁵. Finalmente, em Outubro de 2011, a França solicitou, ao abrigo da mesma disposição do tratado, a alteração do estatuto de Maiote, a partir de 1 de Janeiro de 2014, passando esta ilha do arquipélago das Comores a integrar as regiões ultraperiféricas da União Europeia, na acepção do artigo 349º do TFUE¹³⁶.

3. O quadro jurídico-constitucional da participação dos Açores no processo de decisão da União Europeia

Quando Portugal aderiu às Comunidades Europeias, a 1 de Janeiro de 1986, estava em vigor a Constituição da República que havia sido revista em 1982, e o primeiro Estatuto Político-administrativo da Região definitivo, de 1980.

As disposições legais que permitiam a participação dos Açores em matéria de relações externas limitavam-se ao direito de participarem nas negociações dos tratados internacionais que lhes dissessem respeito. As negociações de adesão de Portugal às Comunidades foram conduzidas pelo governo da República no respeito por este direito, o que permitiu ao Governo Regional dos Açores acompanhar as negociações sectoriais com uma intervenção efectiva, e que salvaguardou os interesses da Região.

Além de uma série de medidas inseridas nas ajudas de pré-adesão, que visaram a adaptação da agricultura e da pesca açorianas às políticas comuns, foi muito importante o reconhecimento por parte dos Estados-membros das Comunidades Europeias das especificidades dos arquipélagos portugueses, expresso na “Declaração comum” relativa ao desenvolvimento económico e social das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, anexa ao tratado de Adesão de Portugal. Nessa declaração, como já acima referimos, são

¹³⁵ Decisão do Conselho Europeu (2010/718/UE), de 29 de Outubro de 2010, que altera o estatuto de São Bartolomeu perante a União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 325, 09.12.2010, pág. 4.

¹³⁶ Decisão do Conselho Europeu (2012/419/UE), de 11 de Julho de 2012, que altera o estatuto de Maiote perante a União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 204, 31.07.2012, pág. 131.

reconhecidas as desvantagens dos dois arquipélagos decorrentes da sua situação geográfica afastada do continente europeu, da sua orografia particular, das graves insuficiências de infra-estruturas e do seu atraso económico. Pela primeira vez, eram identificados os constrangimentos permanentes das ilhas atlânticas, na sua participação no processo de integração europeia, e que mais tarde viriam a ser resgatados para a definição do conceito de ultraperiferia.

A participação dos Açores no processo de decisão comunitário, suportada por uma ténue disposição constitucional e por um Estatuto Político-administrativo forjado num período de alguma desconfiança nacional sobre o processo autonómico, iniciou-se, mesmo assim, a dois níveis e, em ambos, com resultados claros para a afirmação daquele que viria a ser um dos pilares da construção europeia no plano institucional: o princípio da subsidiariedade.

O primeiro nível foi nacional, relativo ao diálogo que iria doravante ser mantido entre o Governo da República e o Governo Regional sobre a preparação das posições do Estado português no Conselho, o principal órgão de decisão das Comunidades Europeias¹³⁷. Assim, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Governo português criou a Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários, composta por representantes dos ministérios com competência nas matérias abrangidas pela acção das Comunidades e por representantes das duas regiões autónomas. Esta comissão, que reunia semanalmente, era presidida pelo Secretário de Estado da Integração Europeia e tinha por missão acompanhar todos os trabalhos realizados na esfera do Conselho da União Europeia, desde a preparação das reuniões do Conselho, de assuntos gerais ou sectoriais, até às matérias que implicavam uma actuação específica do Governo português no cumprimento das suas responsabilidades como Estado-membro. Este foi o grande espaço de participação do Governo Regional dos Açores no processo de decisão da União Europeia, antes e depois de Maastricht. Porque, aí, um representante da Região pôde acompanhar de forma permanente todas as diligências efectuadas pelo Governo português nas instâncias de preparação e aprovação da legislação comunitária.

A Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários - CIAC (mais tarde viria a mudar a sua designação para Comissão Interministerial dos Assuntos Europeus) foi, ela própria, um

¹³⁷ Na realidade, este diálogo foi o prolongamento dos trabalhos que juntaram os representantes da Região e os negociadores nacionais na preparação do processo de adesão e que, naturalmente, se valeu dessa experiência anterior.

“palco” da autonomia regional. Porque, no seio de um órgão de concertação de políticas relativas à integração europeia, no qual os diversos ministérios do Governo da República assumiam posições – técnicas e políticas -, as regiões autónomas, através dos seus representantes¹³⁸, discutiam e afirmavam, em pé de igualdade, as suas posições, também elas de natureza técnica e política. Deste modo, as reuniões da CIAC demonstraram a maturidade do relacionamento dos órgãos de soberania com os órgãos regionais no quadro da Constituição que consagrou as autonomias regionais. Por diversas ocasiões, os interesses regionais não coincidiam com os interesses sectoriais da República e foi sempre possível conciliar posições no sentido de reconhecer o interesse regional como parte integrante do interesse nacional.

De facto, o Governo da República foi demonstrando um crescente entendimento das normas constitucionais respeitantes ao direito de participação das regiões autónomas na definição das posições nacionais no âmbito do processo de integração europeia. A Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus, através do seu titular e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, tem promovido um diálogo permanente com os governos regionais, patrocinando mesmo entendimentos políticos entre as duas regiões autónomas quando da existência de interesses eventualmente divergentes. Foi o caso, a título de exemplo, das negociações iniciais para a implementação do programa POSEIMA. Este programa, incidindo sobre diversas áreas, tinha uma componente muito importante, em termos financeiros, dedicada à agricultura, da qual os Açores eram, naturalmente, os principais beneficiários. Procurando equilibrar as áreas de intervenção do POSEIMA pelas duas regiões, foi definida a criação de uma linha dedicada ao artesanato, que encontrava na Madeira o seu principal interessado. Mas, na altura (1992), a discussão da repartição de verbas das Comunidades Europeias pelas regiões era dominada pela discussão do programa REGIS, ao abrigo do qual a Região Autónoma da Madeira tinha obtido um avultado apoio de 55 milhões de contos (cerca de 275 milhões de euros) para a obra do prolongamento do aeroporto da Madeira. Esse facto

¹³⁸ O primeiro representante do Governo Regional dos Açores na CIAC foi o então Secretário Regional da Agricultura e Pescas, Adolfo Lima, que assumiu em 1986 a responsabilidade dos *dossiers* europeus, em próxima articulação com o Presidente do Governo Regional, tendo em conta que as principais matérias em discussão no âmbito da integração europeia dos Açores eram, na altura, das áreas da agricultura e pescas. Só em Dezembro de 1988 é que o Governo regional dos Açores voltou a ter um membro dedicado às questões europeias, o Subsecretário Regional da Cooperação Externa, lugar ocupado por Rolando Lalandia Gonçalves. Este passou a ser, nessa altura, o vogal efectivo na CIAC, tendo como suplente Pedro Faria e Castro, seu adjunto de gabinete, que passaria a efectivo em Outubro de 1991.

havia desequilibrado o pretendido equilíbrio de repartição de verbas comunitárias para as regiões autónomas e, politicamente, não havia sido esquecido pelas autoridades dos Açores. Assim, quando se procedeu à discussão da repartição de verbas do POSEIMA-Artesanato, o representante dos Açores na CIAC teve instruções do Presidente do Governo Regional dos Açores para acautelar o princípio de que nenhuma matéria abrangida pelo POSEIMA poderia destinar mais verbas para a Madeira do que para os Açores. Tratava-se de uma questão de princípio, pelo que a complexidade política da negociação poderia criar conflitos indesejáveis numa negociação observada pelas autoridades comunitárias. O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus acompanhou todo o processo negocial, promovendo o consenso sem, no entanto, impor soluções salomónicas que poderiam configurar um grave precedente em toda a construção da capacidade negocial do Estado português nas instituições comunitárias, nos termos das normas constitucionais e estatutárias à altura em vigor.

Ainda no âmbito da participação da Região no processo de decisão da União Europeia, por via das relações com o Governo português enquanto representante de Portugal no Conselho, a Região mantém, desde a adesão, um conselheiro regional por ela indicado na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER). A nomeação deste conselheiro assenta, desde 2001, num decreto-lei que justificou a presença na REPER de “pessoal com as competências adequadas” face à “crescente relevância política que as questões relativas às regiões autónomas dos Açores e da Madeira têm vindo a assumir no contexto das políticas comunitárias e da necessidade de continuar a apoiar as medidas específicas a estas destinadas”¹³⁹. Formalmente e na prática, cabe ao conselheiro regional acompanhar os assuntos relativos à sua região, no âmbito da União Europeia, participar nas reuniões, grupos de trabalho e outras actividades que digam respeito à sua região, acompanhar quaisquer assuntos respeitantes à sua região relacionados com as actividades da REPER e promover e apoiar a adopção de medidas específicas da União Europeia relativas à sua região autónoma. É, portanto, um cargo com uma natureza técnica, mas essencialmente política. É certo que, formalmente, o conselheiro regional actua sob a direcção do embaixador representante permanente ou do seu substituto, mas a verdade é que as orientações que conduzem a sua acção têm origem no Governo Regional da sua região. É, efectivamente, um delegado do Governo Regional em Bruxelas e dá todo o apoio

¹³⁹ Decreto-Lei nº 146/2001, de 2 de Maio, *Diário da República*, I Série - A, nº 101, 02.05.2001, pág. 2452.

necessário aos representantes do Governo regional quando visitam as instituições europeias¹⁴⁰.

Mais importante tem sido, ainda no âmbito da participação de Portugal no Conselho, a prática institucionalizada desde a adesão da participação de um membro do Governo Regional dos Açores nos conselhos que contemplem na respectiva agenda matérias de interesse específico para os Açores. Esta prática tem sido mais comum através da participação de membros do Governo Regional responsáveis pela agricultura e pescas nos respectivos Conselhos. Aconteceu nos primeiros anos da adesão e, também, no início da década de 2000. Embora a cumplicidade partidária entre os governos da República e regional fosse importante para a iniciativa da participação de um membro do Governo Regional nos Conselhos da União Europeia, tal acabou por ser naturalmente aceite pelos ministros que tinham a responsabilidade de votar propostas que dissessem respeito à Região. Ricardo Rodrigues, membro do Governo Regional entre 2000 e 2003, responsável pela agricultura e pescas, foi convidado pelo Ministro Capoulas Santos para participar num Conselho de Ministros que discutiu matéria relativa às cotas leiteiras, com particular incidência nos Açores. Representavam ambos governos do Partido Socialista. O mesmo Secretário Regional, meses depois, teve de impor a sua presença num Conselho de Ministros de Agricultura, em que Portugal esteve representado por Sevinete Pinto, Ministro de um Governo suportado pela coligação PSD/CDS-PP. Mas, de acordo com Ricardo Rodrigues, passado o mal-entendido do direito à participação, o representante português no Conselho agiu com todo o respeito político e institucional em relação à presença do membro do Governo Regional, sentado na segunda fila da mesa do Conselho¹⁴¹.

No entanto, no plano político, é relevante a forma como decorreu o Conselho de Assuntos Gerais de 26 de Junho de 1991, no qual foram aprovadas as decisões que instituem os programas POSEIMA e POSEICAN. Portugal, nessa reunião, foi representado pelo Secretário de Estado dos Assuntos Europeus que convidou o membro do Governo Regional dos Açores

¹⁴⁰ Fonte: entrevista com o Dr. Ricardo Rodrigues em 21.05.2014.

¹⁴¹ O Dr. Ricardo Rodrigues salienta, todavia, a atitude do embaixador representante permanente de Portugal na União Europeia, a quem não agradava a presença do representante da Região nos trabalhos do Conselho. Refere igualmente o papel fundamental que o Conselheiro Regional indicado pelo Governo Regional desempenha no apoio destas participações em reuniões das instituições europeias. Além disso, alguns conhecimentos de natureza pessoal com técnicos dos ministérios destacados na REPER também se revelaram fundamentais para a obtenção de resultados positivos nas negociações conducentes à aprovação dos actos jurídicos da União. Entrevista com o Dr. Ricardo Rodrigues em 21.05.2014.

responsável pelos assuntos europeus, o Subsecretário Regional da Cooperação Externa, para integrar a delegação portuguesa. O membro do Governo Regional dos Açores iniciou a reunião do Conselho sentado na segunda fila da mesa, normalmente destinada à assessoria do chefe da delegação. Mas, quando se procedeu à votação da decisão relativa ao programa POSEIMA, o Secretário de Estado, numa atitude com elevado significado político, convidou o Subsecretário Regional a ocupar a cadeira ao seu lado. Deste modo, formalmente, Portugal votava no Conselho das Comunidades Europeias através do representante do Estado ao nível ministerial, mas acompanhado nesse acto pelo representante da Região Autónoma dos Açores, entidade destinatária da decisão do Conselho. Finda essa votação específica, o membro do Governo Regional reocupou a segunda fila da mesa¹⁴².

A participação de membros do Governo regional dos Açores em reuniões do Conselho configurava, nesse período, além de uma simples institucionalização de uma boa prática de cooperação política, uma interpretação extensiva do artigo 76º do Estatuto Político-administrativo da Região, que determinava que a participação nas negociações de tratados e acordos internacionais se realizaria através de representação efectiva na delegação nacional. Na revisão constitucional de 1997, fica em definitivo consagrado o poder da Região “participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas *delegações envolvidas em processos de decisão comunitária* quando estejam em causa matérias do seu interesse específico”¹⁴³.

O outro nível reporta-se à eleição de deputados ao Parlamento Europeu residentes nos Açores. A adesão de Portugal às Comunidades Europeias não coincidiu com a realização de um acto eleitoral para o Parlamento Europeu – que só se viria a realizar em Julho de 1987 – pelo que foi necessário designar, de entre os deputados em funções na Assembleia da República, vinte e quatro elementos que asseguraram a representação de Portugal no Parlamento Europeu, entre Janeiro de 1986 e Julho de 1987¹⁴⁴. A designação dos deputados resultou de uma eleição realizada em 20 de Dezembro de 1985 no plenário da Assembleia da República, com base numa lista consensualizada pelos grupos parlamentares e de acordo

¹⁴² Este facto foi relatado pelo então Subsecretário Regional da Cooperação Externa dos Açores, Prof. Doutor Rolando Landa Gonçalves, em entrevista realizada em 14.05.2014.

¹⁴³ Constituição da República Portuguesa, artigo 227º, nº 1, alínea x), Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro, *Diário da República*, I Série-A, nº 218, 20.09.1997, pág. 5187.

¹⁴⁴ Resolução da Assembleia da República nº 3/86, de 11.12.1985, *Diário da República*, I Série, nº 4, 6.1.1986, pág. 26.

com um sistema de representação proporcional¹⁴⁵. Nessa ocasião, dos partidos com assento parlamentar, só o PSD incluiu um deputado que havia sido eleito pelo círculo eleitoral dos Açores na lista dos 24 membros que iriam assumir as funções de deputado ao Parlamento Europeu. A Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu só viria a ser aprovada pela Assembleia da República em Abril de 1987¹⁴⁶, com vista à preparação das eleições de Julho daquele ano, e contemplava um círculo eleitoral único, pelo que a eleição de um Açoriano continuaria a depender da boa vontade das direcções nacionais dos partidos políticos.

Mas, desde o início, houve sempre cidadãos residentes nos Açores com assento no Parlamento Europeu. Primeiro, só do PSD, mas, a partir de 1989, também o Partido Socialista passou a incluir, em lugar elegível nas suas listas, um elemento designado pelas estruturas regionais do partido.

A situação mantém-se. A lei eleitoral para o Parlamento Europeu continua a contemplar um círculo eleitoral único, pelo que a legitimidade dos deputados originários dos Açores assenta exclusivamente na sua inclusão em listas nacionais, decididas pelas direcções nacionais dos partidos. Por várias ocasiões, em sede de revisão constitucional, tem sido apresentada a proposta de criação de círculos eleitorais próprios para as regiões autónomas nas eleições para o Parlamento Europeu. Destacamos o Projecto de Revisão Constitucional nº 2/VII (já referido no Capítulo VIII), apresentado no âmbito do processo de revisão da Constituição da República que decorreu em 1986 e 1987, e que propunha a criação de círculos eleitorais uninominais geograficamente definidos para as eleições ao Parlamento Europeu. E, de entre estes círculos, de acordo com o mesmo projecto, cada uma das regiões autónomas teria o seu¹⁴⁷.

Tem sido, portanto, ao nível da participação dos órgãos de governo próprio da Região que a Constituição da República e o Estatuto político-administrativo têm evoluído.

Desde o primeiro Estatuto definitivo, de 1980, ficou previsto um mecanismo para a elaboração de protocolos de cooperação permanente entre o Governo da República e o Governo Regional em matérias de interesse comum, nomeadamente a “adesão ou

¹⁴⁵ *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 18, de 21.12.1985, pág. 590.

¹⁴⁶ Lei nº 14/87, de 29 de Abril, *Diário da República*, I Série, nº 98, 29.04.1987, pág. 1784-(4).

¹⁴⁷ Projecto de Revisão Constitucional nº 2/VII, *Diário da Assembleia da República*, II Série – A, número 27, Suplemento, 7.3.1996, pág. 484-(4).

integração do País em organizações económicas internacionais”¹⁴⁸. E a clarificação surge no artigo seguinte, que dispõe que “constituem, designadamente, matérias de direito internacional, geral ou comum, respeitando directamente à Região, para efeitos do artigo anterior: [...] c) Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia;”. O artigo 62º do Estatuto referia explicitamente que “a participação nas negociações de tratados internacionais que digam respeito à Região realizar-se-á através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização”.

Este último artigo tinha a intenção clara de visar os acordos internacionais relativos à Base das Lajes e à Estação Francesa de Medidas, instalada na ilha das Flores. Mas seria o embrião das disposições que, mais tarde, seriam inscritas na Constituição e no Estatuto, em 1997 e 1998, respectivamente.

Assim, a revisão constitucional de 1997 acrescentou aos poderes das Regiões Autónomas o de “pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do Processo de construção europeia” e, ainda, “participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária quando estejam em causa matérias do seu interesse específico”¹⁴⁹.

O Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores, revisto pela segunda vez em 1998, passou a contemplar o disposto nas referidas alíneas da Constituição da República nos poderes políticos da Assembleia Legislativa Regional, bem como “definir as grandes orientações de intervenção da Região no processo de construção europeia e acompanhar e apreciar a actividade desenvolvida nesse domínio pelo Governo Regional, designadamente através da aprovação de moções de orientação e de instrumentos de enquadramento do desenvolvimento económico e social”¹⁵⁰. O artigo 60º do Estatuto Político-administrativo,

¹⁴⁸ Lei nº 39/80, de 5 de Agosto, “Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores”, *Diário da República*, I Série, número 179, de 5.8.1980, pág. 2036.

¹⁴⁹ Artigo 227º, alíneas v) e x), da Constituição da República Portuguesa, Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro, *Diário da República*, I Série-A, nº 218, de 20.09.1997, pág. 5187.

¹⁵⁰ Artigo 30º, alíneas h), i) e j), do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores, Lei nº 61/98, de 27 de Agosto, *Diário da República*, I Série-A, nº 197, de 27.8.1998, pág. 4438.

relativo à competência do Governo Regional, reproduzia, nas alíneas j) e l), as alíneas v) e x) do artigo 227º da Constituição da República e, consequentemente, as alíneas i) e j) do artigo 30º do Estatuto Político-administrativo, relativo à competência política da Assembleia Legislativa Regional. Houve, portanto, aqui uma sobreposição de competências entre a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional, difícil de explicar, mas que, na prática, nunca produziu consequências de natureza conflitual.

A verdade é que a prática parlamentar nos Açores, desde o início da autonomia político-administrativa, limitava a acção da Assembleia Legislativa Regional ao controlo político da acção do Governo Regional e à produção legislativa, o que corresponde de facto à função original de um parlamento. A atribuição daquelas competências políticas à Assembleia Legislativa Regional só pode ser entendida como um exercício de distensão político-partidária, tendo em conta o facto de, na legislatura de 1996-2000 (durante a qual se aprovou o Estatuto Político-administrativo), não haver maioria absoluta de um só partido no parlamento regional e, consequentemente, o Governo Regional exercer funções à sombra de uma minoria parlamentar.

A revisão do Estatuto Político-administrativo aprovada em 2009 representou uma evolução significativa no enquadramento legal pelo qual a Região Autónoma dos Açores participa no processo de integração europeia.

Passou a haver, no Estatuto, várias disposições que permitem uma participação activa da Região, ao nível de ambos os órgãos de governo próprio, nos assuntos europeus.

Essas disposições constam do Título VI, designado “Das relações internacionais da Região”¹⁵¹. O título, em si, é significativo. Há o reconhecimento do legislador nacional, que adopta o Estatuto Político-administrativo através de lei, da capacidade da região autónoma em se assumir como um actor das relações internacionais, nomeadamente com grandes responsabilidades na participação do estado português no processo de decisão na União Europeia. O artigo 122º do Estatuto Político-administrativo determina, sem ambiguidades, que “a Região tem direito de participar nos processos de formação da vontade do Estado Português no âmbito da construção europeia quando estejam em causa matérias que lhe

¹⁵¹ Título VI do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores, Lei nº 2/2009, de 12 de Janeiro, *Diário da República*, I Série, nº 7, de 12.01.2009, pág. 217.

digam respeito”. Tal é concretizável através dos mecanismos previstos no nº 3 do artigo 121º, os quais incluem:

“[...]

- a) Requerer à República a celebração ou a adesão a tratados ou acordos internacionais que se afigurem adequados à prossecução dos objectivos fundamentais da Região;
- b) Ser informada, pela República, da negociação de tratados ou acordos;
- c) Participar, integrada na delegação portuguesa, na negociação de tratados ou acordos internacionais e em outras negociações internacionais ou cimeiras;
- d) Participar nas representações portuguesas perante organizações internacionais;
- e) Dirigir aos órgãos de soberania, através da Assembleia Legislativa ou do Governo regional, as observações e propostas que entenda pertinentes no âmbito das alíneas anteriores.”

Concluimos assim que os mecanismos jurídicos existem e são, porventura, bastante adequados, tendo em conta que os mesmos resultam de propostas forjadas na Assembleia Legislativa Regional dos Açores. Reflectem assim as aspirações dos partidos políticos no seu âmbito regional, merecendo, em geral, um consenso político bastante alargado, traduzido nas aprovações unânimes que as propostas de lei de alteração do Estatuto Político-administrativo têm merecido naquele órgão de governo próprio.

4. A cooperação inter-regional e com órgãos de soberania estrangeiros

Se a Constituição da República e o Estatuto Político-administrativo impõem ao Estado português a obrigatoriedade de acolher a participação das regiões autónomas na determinação e condução da política externa portuguesa quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito, podem também estas regiões promover de forma autónoma – mas não independente! – o relacionamento directo com entidades estrangeiras. Os Açores, nos termos do seu Estatuto Político-administrativo, actuam no plano internacional, mesmo que essa actuação esteja sujeita às orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa. O artigo 123º do Estatuto, intitulado “Cooperação externa da Região”, garante esse direito, reconhecendo a

cooperação externa como um dos instrumentos do Governo Regional para a defesa e promoção dos interesses que lhe incumbe prosseguir.

Não se trata, contudo, da realização do desiderato político soberano, típico dos Estados, de construir uma linha de orientação independente, sem um reconhecimento superior, no relacionamento com entidades estrangeiras. A Região está vinculada às grandes orientações da política externa do Estado português, desde logo ao respeito integral da Constituição em matéria de relações internacionais¹⁵², nomeadamente os princípios nela definidos, e ao acervo jurídico internacional que vincule o Estado português, nomeadamente as normas e os princípios de direito internacional geral ou comum e os tratados e acordos internacionais em vigor subscritos por Portugal. Estas são as balizas da actuação da Região no quadro da prossecução dos objectivos que o regime autonómico sanciona, num momento de importante afirmação do princípio da subsidiariedade como a base para o estabelecimento de uma política de governação territorial eficiente.

De facto, a autonomia surge da vontade de autoafirmação de um povo que, desde há muito, se julgou mal governado. A distância relativamente ao centro do poder, o desconhecimento da realidade e das necessidades locais por parte desse centro, até mesmo o desinteresse resultante da natureza pacífica das populações das ilhas açorianas, levou a que, durante, séculos, os Açores fossem vistos e tratados como uma pequena porção do território nacional com um enorme potencial estratégico face às relações internacionais de Portugal, mas sem constituir um desafio político interno que exigisse uma especial atenção da soberania no sentido de ter que valer às reais aspirações das populações ilhoas.

Só mesmo a revolução de Abril e a influência do movimento regionalista europeu, iniciado no pós II Guerra Mundial, é que valeram aos Açores e, consequentemente, à Madeira¹⁵³ o reconhecimento de um regime de autonomia política.

¹⁵² O artigo 7º da Constituição da República Portuguesa elenca os princípios sob os quais o Estado rege as suas relações internacionais.

¹⁵³ A descrição histórica do período entre 1974 e 1976 faz-nos facilmente concluir que os Açores tiveram um papel preponderante na luta autonómica do pós 25 de Abril. Nesse período, não só os movimentos autonomistas e independentistas dos Açores foram, como se viu, determinantes na aceitação, por parte da classe política nacional, da inscrição constitucional da autonomia político-administrativa. Na mesma senda, há que reconhecer que, a partir da década de 90, os papéis inverteram-se e a iniciativa pelo aprofundamento das autonomias regionais foi assumida pela classe política da Madeira, como prova o projecto de revisão constitucional nº 6/VII, no processo de revisão da Constituição da República em 1997 e cujos subscritores forma os deputados do PSD eleitos pelo círculo eleitoral da Madeira.

Assim, a autonomia é inscrita na Constituição da República como uma forma de fechar o círculo da organização social e política do Estado, como reconhecimento implícito da incapacidade do poder central em cumprir os próprios objectivos do Estado nos arquipélagos atlânticos. Nas palavras de Carlos Pacheco Amaral, “a finalidade do Estado é subsidiária das sociedades e das pessoas, para quem é garante de uma vivência minimamente ordenada. Assim, também o poder político específico do Estado, a soberania, se apresenta de modo *sucessivo e supletivo*, surgindo a pessoa em primeiro lugar e, só depois, as associações territoriais e funcionais, e o Estado apenas em último lugar, como pedra de encerramento de todo o sistema político-organizacional e garante do seu funcionamento”¹⁵⁴. Autonomia é, portanto, subsidiariedade na medida em que surge como um princípio negativo – em relação à limitação à acção de entidades políticas superiores – e, ao mesmo tempo, como um princípio positivo, porque as entidades ditas autónomas do Estado “são responsáveis pela identificação das normas e dos valores norteadores da sua actuação e que detêm dentro de si próprias mecanismos e recursos adequados para o efeito”¹⁵⁵.

É neste registo que é inscrita a função (ou o direito, termo mais conforme à prática do legislador constituinte) da Região de participar não só na determinação e condução da política externa da República, mas também de participar nas relações internacionais sem âmbito limitado.

O artigo 124º do Estatuto Político-administrativo confere o poder da Região manter relações externas com outras entidades. Se algumas das competências inscritas nesse âmbito se reportam objectivamente ao relacionamento com entidades do mesmo nível político ou, eventualmente inferior (por exemplo, entidades de natureza autárquica), outras competências inferem a possibilidade da Região se relacionar com entidades superiores, concretamente órgãos de soberania. Nada parece obstar, assim, que a Região, entidade subnacional, integrada num Estado, mais abrangente, proceda às diligências que entender úteis para, no contacto formal ou informal com entidades de nível superior, exercer as

¹⁵⁴ Amaral, Carlos, *op. cit.*, pág. 294.

¹⁵⁵ *Ibid.*, págs. 295 e 296.

competências inscritas nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do nº 1 do artigo 124º do Estatuto Político-administrativo¹⁵⁶.

No âmbito da cooperação inter-regional, os Açores têm mantido, no período autonómico, uma intensa actividade que se iniciou em 1978 com a apresentação pelo Presidente do Governo Regional, na então designada Conferência dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, de uma proposta para que se elaborasse um estudo sobre os problemas específicos das regiões insulares. Desse estudo resultou, com o apoio do Conselho da Europa e da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da C.E.E., a realização de uma primeira Conferência das Regiões Insulares Europeias, em 1981, em Tenerife¹⁵⁷. Na preparação desta conferência, os Açores aproximaram-se da CRPM, formalizando a sua adesão na assembleia geral da organização, que decorreu em Santiago de Compostela, em 1979. Nessa altura, o Presidente do Governo Regional dos Açores propôs a criação de uma Comissão das Ilhas, cuja primeira reunião teve lugar no ano seguinte em Nuoro, na Sardenha. Doravante, o processo de afirmação das regiões insulares europeias desenvolver-se-ia com grande intensidade no seio da CRPM e da sua Comissão das Ilhas¹⁵⁸. E o papel desempenhado por Mota Amaral foi determinante para a criação deste quadro de cooperação inter-regional, embrião da política europeia para as regiões insulares longínquas, com “soluções solidárias que assegurassem nas ilhas o respeito dos direitos humanos e o acesso aos padrões de bem-estar correntes nos territórios continentais. A

¹⁵⁶ O nº 1 do artigo 124º do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores, nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, dispõe o seguinte:

“Relações externas com outras entidades

1 – No âmbito das suas relações externas com outras entidades, compete à Região, em especial:

- a) Impulsionar o desenvolvimento de laços culturais, económicos e sociais com territórios onde residam comunidades de emigrantes portugueses provenientes da Região e seus descendentes ou de onde provenham comunidades de imigrantes que residam na Região;*
- b) Desenvolver relações privilegiadas com entidades dos países com língua oficial portuguesa, nomeadamente através da participação em projectos e acções de cooperação no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa;*
- c) Estabelecer relações de cooperação e colaboração com entidades de Estados Europeus, em particular, de Estados membros da união Europeia, nomeadamente ao nível da prestação e exploração de serviços públicos;”*

¹⁵⁷ A Conferência das Regiões Insulares Europeias teve ainda uma segunda edição em Ponta Delgada, nos Açores, em 1984, e uma terceira edição em Mariehamn, nas ilhas Aland, em 1991.

¹⁵⁸ Entrevista com o Doutor João Bosco Mota Amaral em 13.05.2014.

noção de continuidade territorial, como correctora das desigualdades derivadas da insularidade, foi assim ganhando corpo”¹⁵⁹.

Com a excepção - limitada no tempo - da Região Autónoma da Madeira, a cooperação com outras regiões tem-se concretizado, em geral, no âmbito das organizações de cooperação inter-regional. A Madeira, por ser a região “politicamente gémea” dos Açores, tem naturalmente uma atenção especial por parte dos órgãos de governo próprio dos Açores. Enquanto os governos regionais de ambas as regiões foram do mesmo partido político, o PSD, os presidentes dos governos regionais mantiveram a prática da realização de cimeiras – as cimeiras insulares¹⁶⁰ – que foi abandonada de forma implícita pela falta de sintonia política e pessoal dos presidentes dos governos regionais das duas regiões após 1996, ano em que o Partido Socialista ascendeu ao poder nos Açores.

Foi, portanto, no seio das organizações de cooperação inter-regional que os Açores mantiveram o diálogo mais relevante sobre as matérias de interesse comum a várias regiões da Europa, nomeadamente aquelas que se reportam à política regional da União Europeia e à ultraperiferia. Este é um exercício ao qual podemos classificar de paradiplomacia europeia, tendo em conta os objectivos que lhe estão subjacentes. De acordo com Ivo Duchacek, aquela a que chamou de *paradiplomacia global* tem por objectivo promover contactos entre regiões e governos centrais ou regionais estrangeiros, no sentido de influenciarem acções ou políticas¹⁶¹. É neste âmbito – circunscrito à União Europeia - que se inserem os objectivos das conclusões que resultam das reuniões das organizações de cooperação inter-regional, na medida em que procuram principalmente influenciar as decisões das instituições da União Europeia que lhes dizem respeito.

No que diz respeito ao relacionamento dos órgãos de governo próprio dos Açores - por via de referência expressa no nº 1 do artigo 123º do Estatuto Político-administrativo, através do

¹⁵⁹ Amaral, João Bosco Mota (2013), *As Regiões Ultraperiféricas da União Europeia – uma aposta ganha*, artigo publicado em Outubro de 2013, nas vésperas da sua participação na sessão evocativa do XX aniversário da Declaração de Saint-Malô (que estabeleceu as bases da constituição da Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas), que decorreu em Saint-Denis, ilha da Reunião, em 16 de Outubro de 2013. http://paginaspersonais.parlamento.pt/jbmotaamaral/pagina.aspx?confid=17&ID_Conteudo=888, consultado em 14.05.2014.

¹⁶⁰ A primeira Cimeira Insular reuniu em Junho de 1977 os governos regionais dos Açores e da Madeira, então presididos por João Bosco Mota Amaral e Jaime Ornelas Camacho. C.f. <http://www.arquipelagos.pt/arquipelagos/newlayout.php?mode=imagebank&details=1&id=35760>, consultado em 06.05.2013.

¹⁶¹ Duchacek, Ivo D., *op. cit.*, pág. 18.

Governo Regional -, com entidades de nível superior, este é possível desde que seja promovido no âmbito das competências descritas no artigo 124º do estatuto e no respeito pelo nº 2 do artigo 123º, que determina que “a Região coordena a sua actuação internacional com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa”. Por exemplo, o Governo Regional incorreria numa ilegalidade se mantivesse relações a qualquer nível com Estados com os quais Portugal não mantém quaisquer relações diplomáticas ou com organizações internacionais que têm objectivos contrários às orientações da política externa do Estado português. Ou, no limite, que essas relações fossem mantidas à revelia e com o desacordo dos órgãos de soberania.

Na realidade, as circunstâncias políticas do processo autonómico não têm proporcionado o recurso muito frequente da Região ao relacionamento directo com entidades representativas de Estados soberanos, pelo menos formalmente. Há, no entanto, que estabelecer uma distinção entre dois níveis desse relacionamento:

- Por um lado, os contactos mantidos pelo Governo regional com titulares de órgãos de soberania estrangeiros a propósito da execução de acordos internacionais desses países com Portugal e que se reportem à concessão de facilidades na Região Autónoma dos Açores, e a propósito de comunidades açorianas emigradas noutros países;
- Por outro lado, os contactos do Governo regional com titulares de órgãos de soberania estrangeiros com vista à celebração de acordos de cooperação para a prossecução de objectivos comuns.

Sobre a primeira forma de relacionamento, o Governo regional mantém contactos com membros da Administração e do Congresso dos Estados Unidos sobre a presença militar norte-americana na base aérea das Lajes, ao abrigo do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos, utilizando preferencialmente os contactos proporcionados pelos congressistas norte-americanos de descendência açoriana. Este relacionamento é feito, por norma, com o conhecimento das autoridades portuguesas que acompanham e apoiam, através da embaixada portuguesa em Washington, as diligências efectuadas. O mesmo se passa em relação aos laços que a Região procura manter com as comunidades de emigrantes açorianos e descendentes radicadas na América do Norte e na América do Sul. Trata-se de uma importante rede que as autoridades regionais, desde 1976, procuram apoiar, nomeadamente através do desenvolvimento de laços culturais, económicos e sociais com os territórios onde residem as comunidades. As “Casas dos Açores”, associações de

direito privado que congregam a açorianidade no exterior, têm sido instrumentos muito importantes para a prossecução de uma “política de proximidade” entre o Governo Regional dos Açores e as comunidades açorianas espalhadas pelo Mundo. Estados Unidos, Canadá e Brasil são os países onde se situam as principais comunidades açorianas. Não sendo um Estado soberano, as Bermudas, com um estatuto especial em relação ao Reino Unido, têm sido também um importante destino de emigração de açorianos, embora, em números absolutos, muito inferior do que os destinos principais: Estados Unidos e Canadá.

O acompanhamento que o Governo Regional faz das suas comunidades emigradas depende, em grande medida, das condições legais e sociais de acolhimento com que os emigrantes se deparam. Como retrata um estudo realizado em 2007, coordenado por Gilberta Rocha e intitulado “Entre Dois Mundos. Emigração e Regresso aos Açores”¹⁶², a emigração depende das condições legais, sociais e económicas dos países de acolhimento, o que influencia o carácter temporário ou permanente da mesma. Por exemplo, na Bermuda, as leis de imigração são muito restrictas no respeitante ao acompanhamento e reagrupamento familiar e, nos Estados Unidos, as leis relativas à deportação tornaram-se particularmente rígidas a partir de 1996¹⁶³, o que tem exigido, por parte do Governo regional dos Açores um apoio especial a essas duas comunidades.

Mas a Região também pode celebrar protocolos com entidades representativas de Estados soberanos. Acautelada a disposição que impõe à Região a coordenação da sua actuação internacional com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa, o Governo Regional tem legitimidade estatutária para se relacionar formalmente com órgãos de soberania estrangeiros, como é exemplo o acordo celebrado em Junho de 2007 entre o Governo Regional dos Açores e o Governo da República de Cabo Verde. Em 1999, os Açores e Cabo Verde iniciaram um processo de aproximação política “por forma a potenciar o desenvolvimento sócio-económico dos dois arquipélagos”, como refere o Memorando de Entendimento, designação convenientemente escolhida para

¹⁶² Rocha, Gilberta (2011), *Entre dois Mundos. Emigração e Regresso aos Açores*, (coord.). Ed. Governo regional dos Açores.

¹⁶³ O *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* de 1996 regula o procedimento da deportação, que se designa formalmente de “removal”. Consultado em <http://www.uscis.gov/tools/glossary/deportation>, em 07.05.2014.

o acordo de 2007¹⁶⁴. De facto, os considerandos do Memorando de Entendimento invocam uma série de elementos comuns aos dois arquipélagos para justificar a sua celebração, desde as características geográficas aos laços históricos existentes.

O ponto 2 do Memorando de Entendimento revela o aspecto mais importante desta parceria. Porque as partes reconhecem a importância do papel que os Açores podem desempenhar no relacionamento da República de Cabo Verde com a União Europeia, sugerindo uma dimensão muito mais vasta ao memorando do que um mero acordo de incidência bilateral, o que eleva a Região Autónoma dos Açores, como entidade política, a um estatuto claro no sistema internacional.

Por outro lado, o ponto 5 do memorando, ao incumbir os departamentos de cada Governo de estabelecer bilateralmente os planos de acção e projectos específicos a desenvolver, infere um plano de igualdade entre as duas entidades. O Governo Regional dos Açores relaciona-se directamente com o Governo da República de Cabo Verde, como iguais. E tal decorre da aplicação do artigo 124º do Estatuto Político-administrativo. Em nenhum momento do Memorando de Entendimento se pode inferir qualquer sugestão de hierarquização das duas entidades, senão a própria designação formal dos governos.

Sem podermos avaliar totalmente as intenções dos actores, parece-nos, todavia, que, na procura de uma classificação sobre a intensidade da acção, este memorando se insere entre uma paradiplomacia global (de acordo com a classificação que nos é proposta por Ivo Duchacek)¹⁶⁵, uma paradiplomacia maior (*paradiplomatie majeure*, segundo Stéphane Paquin) e uma paradiplomacia máxima (*paradiplomatie maximale*, também de acordo com Paquin)¹⁶⁶. Porque se trata de um relacionamento com um Estado que é soberano, que não é propriamente vizinho dos Açores, mas que enforma determinadas características geográficas, culturais, económicas e sociais que justificam uma relação bilateral efectiva, com matérias de desenvolvimento dessa relação bem identificadas – as áreas de cooperação prioritárias (como refere o próprio Memorando de Entendimento).

5. Os Açores e o Direito do Mar

¹⁶⁴ Memorando de Entendimento nº 1/2007, *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, II Série, nº 23, de 5 de Junho de 2007, pág. 1711.

¹⁶⁵ Duchacek, Ivo D., Op. cit., pág. 18.

¹⁶⁶ Paquin, Stéphane (2007). Op. Cit., pág. 102.

A assumpção das responsabilidades internacionais de Portugal, nomeadamente em relação aos textos de direito internacional aprovados no âmbito da Organização das Nações Unidas, impunha, com a Constituição da República de 1976, uma nova abordagem interna e, em concreto, sobre os direitos das regiões autónomas em acompanharem as matérias que lhes dissessem respeito. Foi o que naturalmente sucedeu sobre o mar, matéria de primordial importância para a Região Autónoma dos Açores.

Assim, em 1981 e 1982, a Região teve um seu representante na delegação portuguesa à III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que aprovou a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Esta participação fundou-se, inicialmente, numa interpretação extensiva da disposição constante do artigo 55º do Estatuto Político-administrativo de 1976, nos termos de alteração efectuada pelo Decreto-Lei nº 427-D/76, de 1 de Junho, e do artigo 60º do Estatuto Político-administrativo definitivo, aprovado em 1980. O referido artigo 55º dispunha o seguinte: “ A Região participará nos benefícios decorrentes dos tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito, incluindo os relativos às águas territoriais e zonas de domínio económico exclusivo contíguas ao arquipélago”¹⁶⁷. O artigo 60º do Estatuto definitivo estatuiu, por sua vez, que os governos da República e da Região elaborariam protocolos de cooperação permanente sobre matérias de interesse comum, nas quais se incluíam trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional, abrangendo a lei do mar, a utilização da Zona Económica Exclusiva, a plataforma continental e a poluição do mar¹⁶⁸. A primeira revisão constitucional, em 1982, veio definitivamente consagrar o direito da Região em “participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos”¹⁶⁹. Deste modo, estava aberta a porta à participação da Região nos principais centros de discussão e decisão sobre temas tão importantes para os Açores como os direitos do Estado costeiro nas áreas sob jurisdição nacional, nomeadamente o exercício de actividades de pesca ou científicas na Zona Económica Exclusiva, e a preservação e protecção do ambiente, no respeitante à imersão no mar de resíduos radioactivos de baixo e

¹⁶⁷ Ver Capítulo III, 2.

¹⁶⁸ Lei nº 39/80, de 5 de Agosto, Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, *Diário da República*, I Série, nº 179, 05.08.1980, pág. 2036.

¹⁶⁹ Ver Capítulo III, 4.

médio teores, bem como a introdução nos fundos marinhos de detritos altamente radioactivos¹⁷⁰. Assim, além da já referida participação na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizada em Montego Bay, a Região passou a participar, integrada também na delegação portuguesa, nas reuniões da Convenção de Londres¹⁷¹, no âmbito da Organização Marítima Internacional, e das Convenções de Oslo e de Paris, mais tarde fundidas na Convenção OSPAR¹⁷².

A Região Autónoma dos Açores está igualmente representada na Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar, presidida pelo Primeiro-Ministro, e cujo objectivo principal é propor ao Conselho de Ministros as medidas relativas aos assuntos do mar que considere necessárias, tendo em vista a execução do Programa do Governo e da Estratégia Nacional para o Mar¹⁷³. Esta comissão é apoiada tecnicamente pela Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM), que é o organismo que acompanha o processo de avaliação da proposta de extensão da plataforma continental de Portugal para além das 200 milhas náuticas, submetida à Comissão de Limites da Plataforma Continental, que funciona no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

¹⁷⁰ O trabalho de acompanhamento destas matérias por parte do Governo regional do Açores foi assegurado, durante a década de 80, pelo Dr. Fernando Flor de Lima, primeiro na qualidade de adjunto do membro do Governo Regional responsável pelos assuntos externos e, depois, na qualidade de assessor do Presidente do Governo Regional. A descrição desta actividade foi relatada pelo Dr. Flor de Lima em entrevista realizada em 26 de Abril de 2014.

¹⁷¹ Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Operações de Imersão de Detritos e Outros Produtos, aprovada, para ratificação, pelo Decreto nº 2/78, de 7 de Janeiro, *Diário da República*, I Série, nº 6, de 07.01.1978, pág. 31.

¹⁷² Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste, aprovada, para ratificação, pelo Decreto nº 59/97, de 31 de Outubro (*Diário da República*, I Série - A, nº 253, 31.10.1997, pág. 5957), com alteração aprovada, para ratificação, pelo Decreto nº 7/2006, de 9 de Janeiro, *Diário da República*, I Série - A, nº 6, 09.01.2006, pág. 163.

¹⁷³ Resolução do Conselho de Ministros nº 3/2011, *Diário da República*, I Série, nº 8, 12.01.2011, pág. 271.

CONCLUSÃO

O século XX ficou marcado, nas relações internacionais, pelo fenómeno da multiplicação dos Estados soberanos. O direito à autodeterminação dos povos, inspirado no idealismo wilsoniano, abriu caminho a uma cultura política internacional, abrigada, primeiro, na Sociedade das Nações e, depois, na Organização das Nações Unidas, que levou ao fim dos velhos impérios coloniais e à criação de uma nova ordem internacional baseada em dois níveis de poder: à esfera global, o bipolarismo evidenciado pelas superpotências norte-americana e soviética; a um nível regional, o surgimento de novas potências que, pela sua dimensão geográfica e populacional e pela sua influência económica e social, se propuseram a um novo papel no sistema internacional como principais interlocutores das suas regiões nos fóruns mundiais.

A necessidade de garantir a paz na Europa levou, todavia, à aceitação de novas bases no relacionamento entre os Estados, retomando ideias enunciadas durante séculos pelos percursores da corrente idealista nas relações internacionais. A integração europeia aparece, à distância que hoje nos separa da sua criação, como uma inevitabilidade para os destinos da Europa, como a única forma de garantir o entendimento entre nações em permanente disputa e a necessária estabilidade política à recuperação económica e social de um continente devastado.

O entendimento tem um custo, que resulta na partilha de uma soberania essencial à afirmação nacional. Esta alteração no paradigma do Estado só foi possível porque acompanhada por uma grande transformação no seio do próprio Estado, que foi levado a se adaptar, naturalmente ou por imposição das comunidades que o compõem, a uma nova definição das suas funções. Assim, no dizer de Carlos Amaral, “o Estado surge como «comunidade política» – não como um todo uno e homogéneo, mas como um todo articulado, não só de homens considerados atomisticamente como cidadãos, mas também da pluralidade de comunidades intermédias em que se situam”¹⁷⁴. O Estado é, assim, uma comunidade de comunidades, um órgão federalizador de unidades inferiores.

¹⁷⁴ Amaral, Carlos (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias*, Edições Afrontamento, pág. 94.

Mais do que a simples libertação política de uma comunidade em relação a um poder centralizador - que resultaria simplesmente na criação de um novo Estado soberano -, o regionalismo que tem vindo a vingar na Europa do pós II Guerra Mundial é uma formulação mais complexa do próprio Estado que, na procura da satisfação das necessidades e aspirações das comunidades aos vários níveis, redistribui as suas prerrogativas e competências tanto para um nível superior, supranacional - o da União Europeia -, como para um nível inferior, o das regiões. Este exercício corresponde tão simplesmente à aplicação do princípio da subsidiariedade, tal como resulta da interpretação do nº 3 do artigo 5º do tratado da União Europeia¹⁷⁵. Durante os processos de descolonização do século XX, o direito à autodeterminação era entendido como um princípio de natureza moral em relação ao exercício do poder político, secundarizando as consequências práticas para as aspirações dos seus povos. Por esse motivo, e a título de exemplo, o continente africano ainda sofre as consequências do modelo de descolonização adoptado. Na Europa foi diferente. Porque a existência de sistemas políticos fundados na democracia representativa e participativa, impulsionados pela ambição do processo de integração europeia, permitiu que os movimentos regionais de cariz nacionalista não obtivessem o suficiente apoio das respectivas comunidades e, consequentemente, não lograssem desmembrar o sistema europeu de Estados. A solução foi outra, baseada nos princípios do regionalismo que, como nos esclarece Carlos Amaral, tem por objectivo garantir que “cada região seja capaz de, directa e livremente, desenvolver e executar os seus valores e opções políticas [...] e assegurar que, para além disso, participe no poder político dos órgãos e dos mecanismos estatais de tomada de decisão em todos os demais domínios que, para além de afectarem os interesses regionais, se alargam ainda a mais do que uma região, ou ao todo nacional, e, por isso mesmo, reclamam uma intervenção igualmente mais alargada e de âmbito supra-regional, estatal, ou até mesmo internacional”¹⁷⁶. É disto, portanto, que se trata a autonomia político-administrativa, o modelo de organização política e social que Portugal escolheu para as suas regiões insulares em 1976.

¹⁷⁵ O artigo 5º, 3., do Tratado da União Europeia dispõe o seguinte: “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”

¹⁷⁶ Amaral, Carlos (1998). Op. cit., pág. 192.

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias teria, assim, que respeitar este desiderato e, tal como referia Mota Amaral, havia que assegurar que as competências ganhas pela Região com a autonomia não fossem de seguida entregues a Bruxelas. Os tratados europeus, a legislação comunitária e a prática da governação responderam a essa preocupação com a criação de uma nova abordagem do relacionamento entre entidades políticas de níveis diferentes, numa clara afirmação do princípio da subsidiariedade.

A Região Autónoma dos Açores assenta num quadro político-jurídico consolidado, sujeito a uma evolução natural que se vai adaptando não só às idiossincrasias que a caracterizam, como à evolução do sistema internacional que naturalmente tende a resistir à função hierarquizadora das relações internacionais. É neste binómio que radica o interesse da Região, como entidade política, em participar na determinação da política externa do Estado português – porque a Região também é dela destinatária – e em desenvolver uma rede de relações externas aos mais diversos níveis do poder político, incluindo as entidades de direito privado que influenciam e operam no sistema internacional.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Carlos E. Pacheco, *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias*, Porto, Edições Afrontamento, 1998;

-----, *Autonomie régionale et relations internationales: Nouvelles Dimensions de la Gouvernance Multilatérale*. Paris. L'Harmattan, 2011. ISBN: 978-2-296-54987-6

-----, "O Estado e os novos sujeitos das relações internacionais: União Europeia e Regiões Autónomas". in José Luís Brandão da Luz, org., *Caminhos do Pensamento. Estudos em homenagem ao Professor José Enes*, Lisboa, Colibri, 2006. ISBN: 972-772-607-0

ANDRADE, Luís, *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico*, Lisboa, Letras Lavadas, 2013

AZTROZA, Paulina Suárez, "Bonne gouvernance: un espace pour la diplomatie subétatique dans la coopération transfrontalière?" in *Eurotimes*, vol. 16, Oradea, Oradea University Press, 2013

DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF Jr., Robert (2005), citando Arnold Wolfers. *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto*, Gradiva, 2003. ISBN: 972-662-934-9

DUCHACEK, Ivo D., "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", in Hans J. Michelmann e Panayotis Soldatos, org., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990. ISBN: 0-19-827491-2

FERREIRA, José Medeiros, *Os Açores na Política Internacional*, Tinta da China, 2011. ISBN: 978-989-671-069-9

HACHE, Jean-Didier, "Quel statut pour les îles d'Europe?", in Jean-Didier Hache, org., *Quel statut pour les îles d'Europe?*, L'Harmattan, 2000. ISBN: 2-7384-9250-9

Instituto Açoriano de Cultura, *Para uma Autonomia dos Açores*, Angra do Heroísmo, 1979

MALTEZ, José Adelino, *Ensaio sobre o problema do Estado*: Tomo I: *A procura da república maior*. Tomo II: *Da razão de Estado ao Estado Razão*. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1991

-----, "A Autonomia das Regiões como Forma de Reforço das Liberdades Nacionais", in *A Autonomia no Plano Político, Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995

MARCOS, Daniel da Silva Costa, *Salazar e De Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)*, ed. Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D, 2007. ISBN: 978-972-9245-54-1

MENDES, João Maria, “As Negociações Luso-americanas de 1991-1995 e o Acompanhamento da Assembleia Legislativa Regional dos Açores”, in *Portugal e o Atlântico – 60 Anos de Acordos dos Açores*, Lisboa, ed. do Centro de Estudos de História Contemporânea Portuguesa, CEHCP – ISCTE, 2005

MONJARDINO, Álvaro, ed., *As autonomias regionais em 10 anos de jurisprudência, 1976-1986*, Horta, Assembleia Regional dos Açores, 1987

PAQUIN, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Editado por P.I.E.-Peter Lang S.A., Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelas, 2004. ISBN: 90-5201-225-3

ROCHA, Gilberta, coord., *Entre dois Mundos. Emigração e Regresso aos Açores*, ed. Governo regional dos Açores, 2011

PETSCHEN VERDAGUER, Santiago (1992). *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya e Institute d’Estudis Autònoms

VALENTE, Isabel Maria Freitas, *As Regiões Ultraperiféricas Portuguesas: uma perspectiva histórica*, Universidade de Coimbra, Faculdade de Letras, 2004

JORNAIS OFICIAIS

Diário da Assembleia Constituinte nº 16, de 24 de Julho de 1975

Diário da Assembleia Constituinte nº 122, de 19 de Março de 1976

Diário da Assembleia Constituinte nº 124, de 24 de Março de 1976

Diário da Assembleia Constituinte nº 125, de 25 de Março de 1976

Diário da Assembleia Legislativa Regional, IV legislatura, II sessão legislativa, nº 57, de 29 de Maio de 1991

Diário da Assembleia da República, II Série – número 37, de 26 de Março de 1980

Diário da Assembleia da República, I Série – número 59, de 30 de Maio de 1980

Diário da Assembleia da República, I Série – número 71, de 27 de Junho de 1980

Diário da Assembleia da República, I Série – número 130, de 30 de Julho de 1982

Diário da Assembleia da República, I Série, nº 18, de 21 de Dezembro de 1985

Diário da Assembleia da República, I Série – número 92, de 9 de Julho de 1986

Diário da Assembleia da República, I Série – número 97, de 17 de Julho de 1986

Diário da Assembleia da República, II Série, número 50-RC, de 24 de Outubro de 1988

Diário da Assembleia da República, I Série, número 90, de 1 de Julho de 1989

Diário da Assembleia da República, I Série – número 14, de 18 de Novembro de 1992

Diário da Assembleia da República, II Série – A, número 27, 1º Suplemento, de 7 de Março de 1996

Diário da Assembleia da República, II Série - A, nº 32, de 19 de Fevereiro de 1998

Diário da Assembleia da República, I Série, nº 86, de 30 de Junho de 1998

Diário da Assembleia da República, II Série - A, nº 65, de 01 de Julho de 1998

Diário da Assembleia da República, II Série - A, nº 8, de 18 de Outubro de 2003

Diário da Assembleia da República, II Série - A, nº 14, de 21 de Novembro de 2003

Diário da Assembleia da República, I Série, nº 5, de 26 de Setembro de 2008

Diário da Assembleia da República, I Série, nº 17, de 7 de Novembro de 2008

Diário da Assembleia da República, I Série, nº 7, de 12 de Janeiro de 2009

Diário da República, I Série – número 86, de 10 de Abril de 1976

Diário da República, I Série – número 102, de 30 de Abril de 1976

Diário da República, I Série – número 128, de 1 de Junho de 1976

Diário da República, I Série, nº 130, de 4 de Junho de 1977

Diário da República, I Série, nº 6, de 7 de Janeiro de 1978

Diário da República, I Série, número 179, de 5 de Agosto de 1980

Diário da República, I Série, nº 254, de 3 de Novembro de 1980

Diário da República, I Série – número 227, de 30 de Setembro de 1982

Diário da República, I Série, nº 37, de 14 de Fevereiro de 1983

Diário da República, I Série, nº 259, de 8 de Novembro de 1984

Diário da República, I Série, nº 215, de 18 de Setembro de 1985

Diário da República, I Série, nº 4, de 6 de Janeiro de 1986

Diário da República, II Série, nº 86, de 14 de Abril de 1986

Diário da República, II Série – número 82, de 1 de Julho de 1986

Diário da República, I Série, nº 98, de 29 de Abril de 1987

Diário da República, I Série – número 155, de 8 de Julho de 1989

Diário da República, II Série, nº 231, de 7 de Outubro de 1992

Diário da República, I Série - A, nº 179, de 4 de Agosto de 1995

Diário da República, I Série - A, nº 235, 11 de Outubro de 1995

Diário da República, I Série - A, nº 218, de 20 de Setembro de 1997

Diário da República, I Série - A, nº 253, de 31 de Outubro de 1997

Diário da República, I Série - A, nº 197, de 27 de Agosto de 1998

Diário da República, I Série - A, nº 101, de 2 de Maio de 2001

Diário da República, I Série - A, nº 173, de 24 de Julho de 2004

Diário da República, I Série - A, nº 155, de 12 de Agosto de 2005

Diário da República, I Série - A, nº 6, de 9 de Janeiro de 2006

Diário da República, I Série, nº 7, de 12 de Janeiro de 2009

Diário da República, I Série, nº 8, de 12 de Janeiro de 2011

Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, II Série, nº 23, de 5 de Junho de 2007

Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 302, de 15 de Novembro de 1985

Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 399, de 30 de Dezembro de 1989

Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 171, de 29 de Junho de 1991

Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 191, de 29 de Julho de 1992

Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 224, de 31 de Agosto de 1992

Jornal Oficial da União Europeia, C 83, de 30 de Março de 2010

Jornal Oficial da União Europeia, L 325, de 9 de Dezembro de 2010

Jornal Oficial da União Europeia, L 204, de 31 de Julho de 2012

Official Journal of the European Communities, L 73 (special edition), 27.02.1972

Official Journal of the European Communities, L 29, 01.02.1985

SÍTIOS CONSULTADOS NA INTERNET

<http://acoreslivres.tumblr.com/post/29256152163/movimento-para-a-autodeterminacao-do-povo>

http://debates.parlamento.pt/r3/dac/assuntos/menu1_dac.aspx

http://paginaspeessoais.parlamento.pt/jbmotaamaral/pagina.aspx?confid=17&ID_Conteudo=888

<http://www.arquipelagos.pt/arquipelagos/newlayout.php?mode=imagebank&details=1&id=35760>

<http://www.uscis.gov/tools/glossary/deportation>

<http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/autores/franceses/mounier.htm>